

Das Verhältnis von Wettbewerb und Kooperation in föderativen Staaten vor dem Hintergrund unterschiedlicher Konzepte der Bestimmung eines regionalen und lokalen öffentlichen Güter- und Leistungsangebots

Thöni, Erich

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Thöni, E. (2005). Das Verhältnis von Wettbewerb und Kooperation in föderativen Staaten vor dem Hintergrund unterschiedlicher Konzepte der Bestimmung eines regionalen und lokalen öffentlichen Güter- und Leistungsangebots. In G. Färber (Hrsg.), *Das föderative System in Deutschland: Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht* (S. 10-41). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-338634>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Erich Thöni

**Das Verhältnis von Wettbewerb und Kooperation in
föderativen Staaten vor dem Hintergrund
unterschiedlicher Konzepte der Bestimmung eines
regionalen und lokalen öffentlichen Güter- und
Leistungsangebots**

S. 10 bis 41

Aus:

Gisela Färber (Hrsg.)

Das föderative System in Deutschland

Bestandsaufnahme, Reformbedarf und
Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 224

Hannover 2005

Das Verhältnis von Wettbewerb und Kooperation in föderativen Staaten vor dem Hintergrund unterschiedlicher Konzepte der Bestimmung eines regionalen und lokalen öffentlichen Güter- und Leistungsangebots*

Gliederung

1. Einleitende Bemerkung
2. Zur Bestimmung eines regionalen und lokalen öffentlichen Güter- und Leistungsangebots
3. Zur Verschiedenartigkeit des Verständnisses von Staatsordnungsprinzipien, insbesondere Föderalismus und Subsidiarität
4. Verschiedene Konzepte hinsichtlich des Verhältnisses von Wettbewerb und Kooperation in föderativen Staaten
- 4.1 ‚Institutioneller Föderalismus‘ – ‚Wettbewerbsföderalismus‘ (auch als Konkurrenzföderalismus bezeichnet) und seine (Kurz-)Kritik
- 4.2 ‚Kooperativer Föderalismus‘ und seine (Kurz-)Kritik
5. Die ebenenspezifische Verknüpfung von Wettbewerb und Kooperation und föderaler Güter- und Leistungsbereitstellungen
- 5.1 Zur ebenenspezifischen Verknüpfung
- 5.2 Aspekte der Verknüpfung in der Praxis
6. Schlussbemerkungen

Literatur

1. Einleitende Bemerkungen

Die neuen Rahmenbedingungen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung des beginnenden 21. Jh.s (Globalisierung, Mobilität der Unternehmen, aber auch Personen, ‚weltweiter Wettbewerb‘, Nachhaltigkeit ‚neues‘ Verhältnis Staat – Wirtschaft und Staat – Individuum) führen, so die allgemeine Meinung, zu einem verstärkten unternehmensbezogenen, aber auch regionalen und lokalen Anpassungsdruck. In Zeiten der Globalisierung, so wird festgestellt, verlöre die Raumdimension im Gegensatz zur Zeitdimension im Unternehmensbereich völlig an Bedeutung. Dies gelte aber nicht für die lokalen Spezifika.¹ Rund um sie baue sich ein Standortwettbewerb um Unternehmen und damit um mobile Produktionsfaktoren (bis hin zur Information) auf, woraus sich erhebliche Änderungen in regionalen und lokalen Produktions-, Beschäftigungs- und Einkommensstrukturen ergäben.

* Ich danke H. Zimmermann und den Mitgliedern des AK für wertvolle Hinweise.

¹ Siehe Jansen 2000: 17.

Weltweit zeigen sich die verschiedensten Integrations- und Kooperationsbewegungen mit unterschiedlichen Wettbewerbs- und Interventionsmustern. Erstere reichen von Wirtschafts- und Währungsunionen über Freihandelszonen bis hin zu losen Koordinations- bzw. Kooperationsvereinbarungen, letztere vom Wettbewerb der „großen Wirtschaftsräume“ über den Wettbewerb der Nationen bis hin zum lokalen Wettbewerb. Dazwischen liegt noch eine Vielzahl nur graduell voneinander abhebbarer „Zwischenformen“, bei ersteren in Formen bzw. Graden „gemeinsamer Politiken“ bzw. „vereinbarter Freiheiten“ (im Austausch von Gütern und Leistungen, Kapital, Personen und Unternehmen), bei letzteren in Formen bzw. Graden des Protektionismus, der Diskriminierung und Abschottung.

Darüber hinaus führte der Glaube der 70er bis 80er Jahre des vergangenen Jahrhunderts, durch Globalsteuerung die Konjunktur und durch wohlfahrtsstaatliche Interventionspolitik die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung „im Griff zu haben“ dazu, die dezentralen, eigenverantwortlichen Gebietskörperschaften in ihrem Handeln einzuschränken bzw. durch massive zentrale Intervention diese Steuerung und Intervention vorzunehmen. Damit wurde (auch) das föderalistische Gedankengut in den Hintergrund gedrängt.

Im europäischen Zusammenhang werden mit den Zentralisierungstendenzen der EU und den damit verbundenen Befürchtungen eines die Mitgliedstaaten, aber auch deren Teilkörperschaften aushöhlenden Zentralismus – „Zentralstaat“ ohne Bürgernähe – vermehrt „Anti-Brüssel-Stimmen“ laut.

Diese Entwicklungen erfordern ein Überdenken der gegebenen politisch-administrativen Ordnungssysteme. Sowohl in der EU als auch in der Bundesrepublik Deutschland² (auch in Österreich³) läuft deshalb seit einiger Zeit eine neue Ziel- und Instrumentendiskussion im Rahmen der Findung der „neuen wirtschaftlichen, politisch-administrativen u.a. Ordnungen“ ab. Ein wichtiges Element ist dabei die „Findung der neuen, effizienten politisch-administrativen Staatsorganisation“ (im umfassenden Sinne) oder m.a.W. „die Findung der neuen, effizienten räumlich-institutionellen Organisation“, wozu die Föderalismus- bzw. Bundesstaatsdiskussion zählt.

Diese Diskussionen um die „Bundesstaatsreformen“ werfen ein weiteres, gewichtiges Problem auf. Sie reduzieren nämlich nur allzu oft „lediglich“ auf einerseits eine allokativen wie andererseits auf eine Einnahmendiskussion, nicht nur in Österreich, sondern auch z.B. in Deutschland.⁴ Die Verteilungs- und Stabilitätsdiskussion sowie der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenezusammenhang werden dabei vernachlässigt. Eine stärkere Berücksichtigung dieser Aspekte, insbesondere der „fiskalischen Äquivalenz“ i.w.S., d.h. unter Berücksichti-

² Siehe dazu beispielhaft Friedrich-Naumann Stiftung 1998a und b; Bertelsmann Stiftung; Heinz Nixdorf Stiftung; Ludwig-Erhard Stiftung 1998; Frankfurter Institut (Kronberger Kreis) 2000, neuerdings WamS 17.8.03, S. 2 (Stichworte der Forderungen der Bundesländer: Verfassungskommission, klarere Zuordnung der Kompetenzen, Wettbewerbsföderalismus, bei unterschiedlichen Einschätzungen der Ausmaße durch die Ministerpräsidenten).

³ Siehe dazu Thöni 2002a: 9 ff; auch Rossmann 2002: 123 ff. In Österreich wurde mit Juli 2003 ein so genannter ‚Österreich-Konvent‘ etabliert, ein neuer Anlauf zur Bundesstaatsreform; siehe dazu z.B. IFÖ 2003, Informationsblatt 3, Innsbruck.

⁴ Siehe dazu die Anmerkungen bzw. Übersicht bei Stahl 2000: 16 ff.

gung der „politischen Governance“, scheint notwendig.⁵ Die finanzwissenschaftliche Literatur (aber nicht nur sie!⁶) kann auf eine Vielzahl möglicher Prinzipien bzw. Kriterien verweisen und Hilfestellung anbieten.

Diese föderalistischen Diskussionen aber verweisen auch – wie in vielen anderen Institutionen und Staaten der Welt, ob reformierende Bundes- oder Einheitsstaaten – auf eine Vielzahl von Missverständnissen. Die unterschiedlichen „Politiker-Verständnisse, besser – Missverständnisse“ von „föderalistischen Konzepten und/oder Begriffen“ über die z.B. organisatorische Weiterentwicklung der EU⁷ oder des deutschen Finanzausgleichs⁸ (wie auch in Österreich⁹) können hierfür als treffende Beispiele dienen. Die „föderalistischen Begriffe“ bedürfen in der EU wie auch in Deutschland (und in Österreich) höchst dringlich einer (politischen, nicht wissenschaftlichen¹⁰) Abklärung, das „neue, effiziente föderalistische Konzept“ der EU, aber auch jenes für Deutschland (und Österreich) erfordern eine „neue Präzisierung“.

Dabei ergibt sich auch die Notwendigkeit der Definition eines neuen Verhältnisses von Wettbewerb und Kooperation in den einzelnen Staaten. Generell wird immer stärker „Staatsversagen“ auf höchster Ebene diagnostiziert. Als Lösungsalternative werden die Verlagerungen von Zuständigkeiten nach unten gesehen, verbunden mit Forderungen nach einem „Wettbewerbsföderalismus“, womit sich auch die Neudefinition des Verhältnisses von Wettbewerb und Kooperation verbindet.

Die theoretischen Begründungen in der Föderalismusdiskussion¹¹ weisen hierzu eine beträchtliche Polarisierung zwischen Befürwortern eines „institutionellen Wettbewerbs“ („Wettbewerbsföderalisten“) zwischen gebietskörperschaftlichen Ebenen (vertikaler Wett-

⁵ Siehe dazu die Diskussion bei Thöni 1986 sowie die neuen Diskussionen bei Smekal; Thöni 2000 bzw. bei Stahl 2000.

⁶ Auch sei hier auf die „Prinzipien- bzw. Kriteriendiskussionen“ der Rechts- und Politikwissenschaft verwiesen.

⁷ Siehe dazu: Europäischer Konvent 2003: Entwurf ‚Vertrag über eine Verfassung für Europa‘ v. 13.6. und 10.7.2003.

⁸ Zur Geschichte des deutschen Finanzausgleichs seit 1871 siehe Ehrlicher 1980: 662 ff.

⁹ Zur Geschichte des österreichischen Finanzausgleichs seit 1920 siehe Pfaundler 1958; Wißgott 1970: 59 ff.

¹⁰ In der Wissenschaft sind diese Begriffe und Konzepte ausreichend abgeklärt (siehe unten), wenngleich mit Rosenfeld (1999a: 65, FN 27) angemerkt werden muss, dass es sich „bei der Ökonomischen Theorie des Föderalismus oder ‚ÖTF‘ nicht um ein geschlossenes Theoriegebäude (handelt)“. Im politischen und ökonomischen Alltag wird z.B. unter den Begriffen ‚Dezentralisation‘ in Abhebung von ‚Dekonzentration‘ (und ihren Gegenparts) allzu oft jedoch Gleiches verstanden, die Begriffe ‚Föderalismus‘ und ‚Regionalismus‘ werden vermischt oder ‚Supranationalität‘, ‚Konföderation‘ und ‚Bundesstaat‘ durcheinander gebracht. Deshalb ist eine viel präzisere Verwendung der Begriffe in der deutschen, aber auch in der europäischen (und österreichischen) Diskussion einzufordern; siehe hierzu bereits Esterbauer; Thöni 1981: 22 ff.

¹¹ Siehe für eine Kurzfassung Sauerland 2000: 90 ff., der eine Einordnung vornimmt und die Modelle von Tiebout 1956, Oates; Schwab 1991, McGuire 1991, Wellisch 1995, Besley; Case 1995 und Breton 1996 (mit ihren Annahmen und Begrenzungen des Untersuchungsobjekts) diskutiert.

bewerb) und den Gebietskörperschaften auf den Ebenen (horizontaler Wettbewerb)¹² und ihren Gegnern („Kooperationsföderalisten“), teils Skeptikern, teils Total-Ablehnern des „institutionellen Wettbewerbs“ auf.¹³ Letztere sehen die Lösungen eher oder überhaupt nur in Kooperationen (unterschiedlichen Ausmaßes und unterschiedlicher Stärke).

Die Befürworter argumentieren, dass durch den Wettbewerb in Analogie zum Markt eine „allokationseffiziente“ und „bereitstellungs-(kosten-)effiziente“ Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen erfolge. Soweit Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften gegeben ist, konkurrieren diese um neue Bürger (oft auch mit spezifischen Merkmalen), neue Unternehmen (um Investitionen und Arbeitsplätze), um Kompetenzen, um Wissen im generellen, um „Entdeckungen“ bzw. Informationen (im und für den öffentlichen Bereich und i.S. Hayeks) im speziellen.¹⁴

Dieser Wettbewerb findet einerseits mit Mitteln der „Finanzpolitik“ (Steuern, Ausgaben etc.), andererseits auf der Ebene der „Regulierung“ (Handel, Arbeit, Eigentum, Verträge, auch Staatsverträge (bis hin zur Verfassung) etc.) statt.¹⁵

Neben dem institutionellen Wettbewerb im Rahmen der Güter- und Leistungsbereitstellung spielt auch der institutionelle Wettbewerb in Form des „Regulierungswettbewerbs“¹⁶ eine bedeutende Rolle. Es ist Stahl¹⁷ zuzustimmen, wenn er anmerkt, dass die ältere Literatur der ökonomischen Theorie des Föderalismus dieser Thematik wenig Beachtung schenkte. Auf diesen Wettbewerb wird weiter unten zurückgekommen.

In dieser Diskussion wird auch um die Frage gerungen, wie die institutionellen Strukturen und ihre Bedingungen gelagert sein müssen, um funktionsfähigen Wettbewerb (workable competition) zwischen Institutionen zu entwickeln („Ordnungsdiskussion“, d.h. Diskussion um eine Wettbewerbs-(und damit auch Kooperations-)ordnung) – um vollständigen Wettbewerb kann es auf der Ordnungsebene von vorneherein nicht gehen.¹⁸

Konzentriert sich dieser Beitrag im „Wettbewerbsteil“ auch vornehmlich um den Wettbewerb zugunsten von Bürgern und Unternehmen – dieser steht noch immer im Vordergrund der Diskussion –, so werden doch die anderen Wettbewerbsbereiche zukünftig von erheblicher Relevanz und bedürften eingehender Analysen.

In der Diskussion um „Wettbewerb und Kooperation“ gilt es nun unterschiedliche Konzepte der Bestimmung eines regionalen und lokalen öffentlichen Güter- und Leistungsangebots zu beachten. Welche Güterpotentiale sind in Betracht zu ziehen? Auf welcher Ebene wird

¹² Zum vertikalen und horizontalen Wettbewerb der „governmental systems“ sowie deren „monitoring“ siehe Breton 1996: 181 ff. und 248 ff. auch Pitlik 1997: 211 ff.

¹³ Vgl. Apolte 1999: 20 ff.

¹⁴ Vgl. dazu Sauerland 2000: 90; zum „Wissen“ insbesondere Kerber 1998d: 130 ff.; zum „neuen“ Faktor „Informationen“, der in Zukunft immer mehr an Bedeutung gewinnt, u.a. Stahl 2000: 100 ff.

¹⁵ Siehe dazu Fisher 1991: 262.

¹⁶ Siehe dazu Apolte 1999: 96 ff.

¹⁷ Siehe dazu Stahl 2000: 43.

¹⁸ Zur Diskussion einer adäquaten Wettbewerbsordnung siehe Kerber 1998c: 217 f., erneut 2000: 368 ff.

dieses Güter- und Leistungsangebot bereitgestellt? In welchen institutionellen Formen (von öffentlich bis privat) bzw. in welchen Marktformen (von Monopol bis Polypol) erfolgt ihre Bereitstellung? Wann stellt sich ‚Markt‘-, wann ‚Staatsversagen‘ im politisch-administrativen Ordnungszusammenhang ein?

Stimmt es, dass die staatsphilosophischen bzw. staatsrechtlichen und staatspolitischen Konzepte wie Unitarismus, Föderalismus und Subsidiarität, und damit Einheitsstaat oder Bundesstaat, sowie verschiedene Verhältnisse von Wettbewerb und Kooperation sich eng mit der Bestimmung regionalen und lokalen (selbstverständlich auch des hier nicht im Vordergrund stehenden ‚zentralen‘ bzw. ‚bundlichen‘) öffentlichen Güterangebots¹⁹ verknüpfen, dann gilt es zunächst und grundsätzlich die Konsequenzen unterschiedlicher Konzepte der Bestimmung eines regionalen und lokalen öffentlichen Güterangebots und die Verschiedenartigkeiten des Föderalismusverständnisses sowie die Heterogenität in den Organisationsstrukturen von verschiedenen föderativen Staaten zu erhellen, um im weiteren das Verhältnis von Wettbewerb und Kooperation in unterschiedlichen ‚Föderalismen‘ mit der Bestimmung des Güter- und Leistungsangebots analytisch verbinden zu können.

Deshalb dienen die Ausführungen dieses Beitrages dazu,

- erstens, durch die gesamte Arbeit hindurch, im Begriffswirrwarr der Bestimmung öffentlicher Güterangebote bzw. des Verhältnisses von Wettbewerb und Kooperation in verschiedenen Föderalismuskonzepten, und damit im Zusammenhang der weiteren Arbeiten zu räumlichen Aspekten des Föderalismus, begriffsklärend zu wirken,
- zweitens, die alternativen Möglichkeiten der Bestimmung eines regionalen und lokalen Güterangebots aufzuzeigen,
- drittens, das Verhältnis von Föderalismus und Subsidiarität und
- viertens, die Frage nach Zentralisierung vs. Dezentralisierung und ihren Auswirkungen auf regionales und lokales Güter- und Leistungsangebot zu analysieren,
- fünftens, die Verknüpfung zwischen Wettbewerb und Kooperation und föderativen Güter- und Leistungsbereitstellungen ebenenspezifisch herzustellen.

2. Zur Bestimmung eines regionalen und lokalen öffentlichen Güter- und Leistungsangebots

Geht man auch in einer liberalen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung davon aus, dass es einen öffentlichen Sektor geben muss bzw. gibt, dann sind Vorfragen der nachfolgenden Art bereits einer Antwort zugeführt²⁰: Warum gibt es in einer liberalen Gesellschaft überhaupt eine öffentliche Hand bzw. den Staat? Welche Funktionen hat sie/er in Abhebung vom privaten, und damit auch privatwirtschaftlichen Sektor zu erfüllen und in welchem Umfang?

¹⁹ Die Ebene der EU bleibt hier außerhalb der Betrachtung, obwohl auch in ihrem Verhältnis zu den jeweiligen Mitgliedsstaaten und im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten dieselben bzw. ähnliche Probleme auftreten. Auch werden mögliche ‚neue Grenzen des Nationalstaates‘ im Zusammenhang der Globalisierung, die möglicherweise eine ‚staatenübergreifende Koordination‘ erfordern würden, hier nicht aufgegriffen.

²⁰ Vgl. dazu neben vielen anderen Nowotny 1999: 9 ff.

Untersucht man im Weiteren verschiedene Konzepte der Bestimmung eines regionalen und lokalen öffentlichen Güterangebots, dann sind zunächst die in der Empirie gegebenen verschiedenen Güter- und Leistungsarten (in ökonomischer Sicht) zu verstehen.

Ordnet man nach verschiedenen Güter- (und Leistungs-)arten, so lassen sich die bekannten ‚reinen öffentlichen‘ Güter im Samuelson’schen Sinne (homogene Präferenzen, Nicht-Ausschließbarkeit, Nicht-Rivalität im Konsum) von ‚unvollkommen öffentlichen‘ Gütern (d.s. Mischgüter) abheben. Hierbei sind die Clubgüter bzw. Mautgüter (Ausschließbarkeit, Nicht-Rivalität im Konsum (bis zur Kapazitätsgrenze)) von Allmendegütern (common property resources; Nicht-Ausschließbarkeit, Rivalität im Konsum) zu unterscheiden. Letztere stehen zur Nutzung allen Gesellschaftsmitgliedern offen, wurden früher als ‚freie, nicht knappe Güter‘ verstanden (für die auch keine ökonomische Handlungsnotwendigkeit bestand), wurden und werden jedoch heute teilweise zu ‚knappen Gütern‘, für die aber (noch?) keine gesellschaftlich befriedigenden Allokationsmechanismen vorliegen.

Von diesen werden die privaten Gütern (Ausschließbarkeit, Rivalität im Konsum) abgehoben.²¹

Von obigen Formen streng zu trennen sind die meritorischen/demeritorischen Güter.²² Sie stellen zwar zunächst auf private Güter und Leistungen ab, die aber durch die Gesellschaft ‚paternalistisch‘ bzw. aus ‚übergeordneten Gründen‘ eine Sonderbewertung erfahren (Gründe: verzerrte Präferenzen, bedeutsame externe Effekte, verteilungspolitische Ziele). Sie werden in Folge durch die Gesellschaft ‚begünstigt‘ (z.B. Subventionen) oder ‚benachteiligt‘ (z.B. Steuern).

Geht man in der weiteren Diskussion der Staats- und Wirtschaftsordnung von der normativen Basis aus²³, dass ein möglichst großer privatwirtschaftlicher Sektor zu erhalten ist, dann stellt sich die Frage nach der ‚Notwendigkeit‘ und nicht ‚Möglichkeit‘ der öffentlichen Güter- und Leistungsbereitstellung. ‚Marktversagen‘ dient im Weiteren als Rechtfertigung der Intervention. Dabei stellen die Bedingungen der ‚reinen öffentlichen‘ Güter einen Fall des klassischen ‚Marktversagens‘ dar, daneben sind es Unteilbarkeiten und Monopole, technologisch externe Effekte, Informationsasymmetrien und Unsicherheit bzw. hohes Risiko, um die wichtigsten anzuführen.

Dem ‚Marktversagen‘²⁴ steht aber auf der anderen Seite das ‚Staatsversagen‘ gegenüber – in ihm wird ein ‚fehlerhaftes Verhalten‘ des Staates (ineffizienter öffentlicher Monopolist, Eigennutzorientierung staatlicher Akteure, principle-agent-Problem, ‚special interest groups-Problematik‘, fiskalische Illusion, inadäquate Erfassung staatlicher Aktivitäten, um die wichtigsten anzuführen) diagnostiziert.²⁵ In einem Abwägen der ‚beiden Versagen‘ ist in Folge das

²¹ Siehe dazu z.B. Blankart 1998: 54 ff.; Nowotny 1999: 33 ff., aber auch andere ‚Standardlehrbücher‘ der Finanzwissenschaft.

²² Vgl. dazu R. A. Musgrave 1959.

²³ Siehe erneut Nowotny 1999: 9 ff.

²⁴ Vgl. dazu Samuelson 1954 und 1955 und R. A. Musgrave 1959, die auf U. Mazzola und K. Wicksell aufbauen.

²⁵ Vgl. dazu z.B. die Ausführungen bei Nowotny 1999: 53 ff.

‚weniger fehlerhafte‘ zu wählen. M.a.W., aufgrund eines Marktversagens darf nicht bipolar ‚die staatliche Bereitstellung unmittelbar gefolgert, auch gefordert werden, u.u.‘. Auch sind Lösungen im ‚Dritten Sektor‘ (Non-profit-Organisationen)²⁶ bzw. in neuen Formen der Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Institutionen (public-private-partnership (PPP) – u.a. Regulierungsmodelle (Betreiber-, Leasing-, Beteiligungs-, Konzessionsmodell), Fördermodelle (Subventions-, begünstigtes Darlehensmodell))²⁷ in komplementäre und substitutive Abwägungen einzubeziehen.

In einem nächsten Schritt hat man im öffentlichen Sektor die Frage zu beantworten, welche Ebene welche Güter und Leistungen bereitstellt.²⁸

Im Falle der ‚reinen‘ öffentlichen Güter gibt es nun keine ökonomische Begründung für ein Dezentralisation. Diese Güter sind qua definitionem ‚nationale, auch internationale Güter‘, die notwendigerweise von der ‚zentralen Ebene‘ bereitgestellt werden.

Davon sind ‚unvollkommene öffentliche‘ Güter und Leistungen sowie die ‚meritorischen‘ Güter und die ‚Gemeinschaftsgüter‘ abzuheben. Sie sind für eine hier notwendige, vertiefte Diskussion nach Bereitstellungsebenen im öffentlichen Bereich (supranationale, nationale, regionale und lokale Güter, also im institutionellen, nicht im ökonomischen Sinne), nach verschiedenen Bereitstellungsformen, nach ihrer zeitlichen Inanspruchnahme und nach der Bereitstellung in verschiedenen Marktformen zu differenzieren.

Aus historisch-politischen Gründen bieten in der Praxis die Gebietskörperschaften unterschiedlichste Güter und Leistungen an, die nur mehr oder weniger den Kriterien der ‚Nicht-Rivalität‘ sowie der ‚Nicht-Ausschließbarkeit‘ entsprechen, ja sie stellen sogar sehr oft private Güter (im ökonomischen Sinne) dar.

Sind dabei die Bedingungen, die eine Zentralisierung anzeigen, nicht gegeben, liegen vielmehr für diese Güter und Leistungen heterogene individuelle Präferenzen, nicht-rivale, aber ausschließbare ‚Mautgüter‘ (wie Konsumgüter oder Inputs für die private Produktion) sowie mobile Produktionsfaktoren (wie Kapital, oder auch Informationen) vor²⁹, dann wird die regionale und lokale, und damit auch die nationale Wohlfahrt zunächst nur im Rahmen eines dezentralen Systems (das sind die regionalen und lokalen Einheiten im Staat, aber auch

²⁶ Siehe dazu z.B. Badelt 1997.

²⁷ Siehe dazu z.B. Nowotny 1999: 208; Thöni 2002b: 6 ff..

²⁸ Es sei an dieser Stelle betont, dass der Staat nicht notwendigerweise auch Produzent der öffentlichen Güter und Leistungen ist, er kann sich vielmehr auch des privaten Sektors bedienen (heute z.B. über Verträge mit privaten Straßenbauunternehmen, um öffentliche Straßen zu errichten, aber durchaus auch zu verwalten). Deshalb steht die Bereitstellung der Güter und Leistungen im Vordergrund der Betrachtung. Es wird also im weiteren unterstellt, dass die ‚Produktion der Güter und Leistungen‘ abgeklärt ist.

Dabei ist auch zu beachten, dass viele Aktivitäten des öffentlichen Sektors nicht oder nur in geringem Maße in direkter Ausgabenform erfolgen. Damit ist der weiter unten diskutierte Autonomie- bzw. Zentralisierungsgrad nicht alleine aus monetären Ausgabenindikatoren abzulesen. Dies trifft z.B. stark auf die österreichischen Bundesländer zu (Grund: ‚Mittelbare Bundesverwaltung‘, Auftragsverwaltung), in besonderem Maße aber auf die EU, die hauptsächlich in Form rechtlich-administrativer Regelungen, auch im EG-Wirtschaftsbereich, agiert bzw. interveniert.

²⁹ Siehe dazu die Ausführungen bei Apolte 1999: 29 ff.; dazu auch Varian 1999: 617 ff.

die Institutionen im ‚Dritten Sektor‘) in unterschiedlichsten Bereitstellungs-³⁰, Zeit-³¹ und Marktformen³² gesteigert werden.

Vaubel meint z.B. im europäischen Integrationskontext, dass unter Ökonomen Einigkeit bestehe, dass eine wirtschaftspolitische Zentralisierung nur in denjenigen Bereichen sinnvoll, d.h. effizient sein könne, in denen Wettbewerb behindert werde oder technologische externe Wirkungen in anderen Mitgliedsländern erzeuge oder aber Skalenerträge in der Produktion öffentlicher Güter zulasse.³³

Das entscheidende ökonomische Argument für die Zentralisierung liegt offensichtlich in der Internalisierung grenzüberschreitender externer Effekte (spillover-Effekte), indem eine übergeordnete Ebene die Entscheidungen trifft, wodurch Ineffizienzen vermieden und Wohlfahrtsgewinne realisiert werden können. Umgekehrt können jedoch die Präferenzen der Individuen immer weniger in das Entscheidungskalkül (der Zentrale) einfließen, da diese der Zentrale einerseits nicht bekannt sind, andererseits auch zu heterogen sind, um sie insgesamt zu berücksichtigen. Die Zentrale birgt das Problem in sich, stärker als kleinere Einheiten, ihre Entscheidungen unter unvollständig(er) Information durchführen zu müssen.

Zudem schränkt Zentralisierung den Wettbewerb zwischen kleineren Einheiten ein, da diese sich an die Direktiven der Zentrale zu halten haben, woraus Gleichschaltung folgt und Wohlfahrtsverluste entstehen können.

Häufig wird Zentralisierung auch euphemistisch mit ‚Harmonisierung‘ umschrieben: Darunter versteht man allgemein ‚eine Vereinheitlichung nationalstaatlicher Rechtsregeln innerhalb eines Integrationsgebietes‘.³⁴

Jedoch ist von einer vollständigen Harmonisierung bzw. Integration die unvollständige abzuheben.

Im ersten Falle sind alle Mitgliedstaaten beteiligt, jedoch besteht auch hier die Möglichkeit, auf der einen Seite für alle eine ‚Einheitsregelung‘ vorzugeben, auf der anderen aber, ‚in einer gemeinsamen Regelung von vorneherein zu differenzieren‘ (Differenzierung qua Gegebenheiten) oder ‚den Mitgliedstaaten Ermessensspielräume einzuräumen‘ (Differenzierung qua Ermessen).³⁵

Im zweiten Falle wiederum sind Mitgliedstaaten von einzelnen Maßnahmen ausgenommen. Diese können zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein, wobei in letzterem Falle der betroffene Mitgliedstaat zu keinem Zeitpunkt verpflichtet ist, einer einheitlichen Regelung beizutreten.

³⁰ Öffentlich (public), öffentlich-privat (public-private), privat (reguliert), privat (marktlich/nicht reguliert/frei).

³¹ Gegenwärtige Versorgungsgüter, Optionsgüter („Notgüter“).

³² Monopole, Oligopole, wettbewerbliche Märkte, und dazwischenliegende Formen.

³³ Siehe dazu Vaubel 1992: 31; diese Kriterien werden oft um folgende Dimensionen erweitert: adverse Selektion, moral hazard, Schutz persönlicher Freiheitsrechte.

³⁴ Dazu Mussler 1998: 76.

³⁵ Siehe dazu Ischia 2002: 22.

Ob ein Teil dieser ‚unvollkommenen‘ öffentlichen Güter und Leistungen besser überhaupt privatisiert gehört, und damit einem tatsächlichen privatwirtschaftlichen Wettbewerb ausgesetzt werden könnte, sei an dieser Stelle nicht weiter verfolgt. Jedenfalls sind dafür Bedingungen zu beachten, die z.B. in den Fällen der ‚Daseinsvorsorge‘ oder der ‚Optionsgüter als ‚Notgüter‘ sofort Probleme aufwerfen.³⁶

Die Gemeinde kann z.B. die Aufgabenbereitstellung der Daseinsvorsorge durch gemeindeeigene Einrichtungen, aber auch durch Private besorgen. In vielen Fällen der Praxis haben die Gemeinden tatsächlich die Besorgung von Aufgaben der ‚Daseinsvorsorge‘, aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, an Private übertragen. Damit wird aber die Gemeinde von ihrer Pflicht, die erforderliche ‚Daseinsvorsorge‘ bereitzustellen, nicht entbunden. Überträgt nämlich die Gemeinde Aufgaben der ‚Daseinsvorsorge‘ an Private, muss vertraglich sichergestellt sein, dass die Aufgaben längerfristig, ordnungsgemäß und zu angemessenen Preisen durch die Privaten erfüllt werden und darüber hinaus ein Kontrollrecht der Gemeinde sowie ein Kündigungsrecht bestehen (‚umfassende Regulierung‘). Auch sind ‚Grenzen‘ der Privatisierung zu beachten (von schlechter Monopolregulierungsmöglichkeit bis Nicht-Sicherstellung der flächendeckenden Versorgungssicherheit).³⁷

Behaupten dann aber letztlich dezentrale bzw. föderalistische Gebietskörperschaften ihr regionales und lokales Güter- und Leistungsangebot und wird dasselbe weitgehend durch eine eigene dezentrale Besteuerung finanziert, dann kann (muss aber nicht) bei Gütern und Leistungen, die sich dafür eignen, auch ein ‚institutioneller Wettbewerb‘ entstehen bzw. installiert werden, um eine weitere Wohlfahrtssteigerung zu erreichen.

Der ‚institutionelle Wettbewerb‘ kennt dabei Bedingungen, auf die weiter unten zurückgekommen wird.

3. Zur Verschiedenartigkeit des Verständnisses von Staatsordnungsprinzipien, insbes. Föderalismus und Subsidiarität

In einem staatswissenschaftlichen Verständnis wird unter ‚Föderalismus‘ einerseits der ‚Zusammenschluss kleinerer politischer Einheiten zu einem größeren selbständigen politischen Gebilde unter Erhaltung der Selbständigkeit der Kleinordnungen‘³⁸, andererseits ‚der Bestand gleichrangiger Staatlichkeit von Gesamtstaat (z.B. Bund) und Gliedstaaten (z.B. Ländern)‘³⁹ verstanden. Der ‚Bundesstaat‘ stellt die konkrete Ausformung des ‚Föderalismus‘ dar.⁴⁰

Davon unterscheidet sich das finanz- und politikwissenschaftliche Verständnis, das weiter gefasst ist. Aus staatswissenschaftlicher Sicht wird eine ‚bundesstaatliche Struktur‘, d.h. eine

³⁶ Vgl. dazu Nowotny 1999: 236 ff., auch Apolte 1999: 96 ff.

³⁷ Siehe Thöni 2002b: 6 ff.

³⁸ Pernthaler 1986: 410.

³⁹ Vgl. dazu Thöni 1986: 31, und die dort zitierten Quellen.

⁴⁰ „Eine“, weil der Staatenbund hier ebenfalls zu nennen wäre; auch stellt er nicht die alleinige Ausformung des Subsidiaritätsprinzips dar, wie manchmal fälschlich interpretiert.

ausschließliche Bund-Länder-Beziehung gefolgert. Im Vordergrund der Abgrenzung steht die ‚autonome gesetzgebende‘ Entscheidungsbefugnis, die die gemeindliche ‚Selbstverwaltung‘ ausschließt. In finanz- und politikwissenschaftlicher Sicht werden hingegen die Gemeinden eingeschlossen – die autonome, selbstverwaltungsmäßige Entscheidung, nicht ausschließlich auf die Gesetzgebung, sondern auch auf die Verwaltung (i.S. auch von ‚Verordnungstätigkeit‘) abstellend, steht im Vordergrund.

Von einem derartigen räumlich-institutionellen Föderalismusverständnis, das auf Gebietskörperschaften zurückgeführt wird, hebt wiederum ein räumlich-funktionelles Föderalismusverständnis (neuerdings FOCJ (Functional overlapping competing jurisdictions)-Verständnis) ab, das in Wirtschaftsräumen, Agglomerationen, Interessengruppen u.a. ausgeformt, hier aber nicht vertieft wird.⁴¹

In der ökonomischen Theorie des Föderalismus, die, wie oben bereits angemerkt, neben anderen zur Aufgabenverteilungsdiskussion des öffentlichen Sektors beitrug und beiträgt, wurde nun zunächst das ‚Dezentralisationstheorem‘ entsprechend der Präferenzadäquanz betont: Die Aufgabenerfüllung durch die kleinere Gemeinschaft sei effizienter, weil anzunehmen sei, dass Präferenzen lokal und regional unterschiedlich ausgebildet seien und die kleinere Gemeinschaft die Präferenzen ihrer Angehörigen besser kenne und ihnen damit besser entspreche.⁴² Sehr oft wurde es – und wird es noch immer – zu einem ‚Dogma‘ erhoben (‚Dezentralisationsbias‘). Dabei wird übersehen, dass es als Präferenzadäquanzargument zu kurz greift, es war und ist derart zu einfach angelegt. Erst in Verbindung der fiskalischen Äquivalenz i.w.S. stellt sich tatsächlich eine erste effizientere ‚allokative Lösung‘

⁴¹ Vgl. dazu bereits Olson 1969: 479 ff.; Kirsch 1977: 12 f., auch Zimmermann 1983: 17 ff. und Thöni 1986: 13 f., später zur FOCJ-Diskussion Frey; Eichenberger 1995, Eichenberger 1996; zu ‚non-territorial decentralization‘ auch Vanberg; Buchanan 1991: 74 ff.; zur Diskussion ‚funktionaler Föderalismus und Europa‘ Straubhaar 1995: 185 ff.

Der Vorschlag Eichenbergers und Frey/Eichenbergers aber, das Angebot öffentlicher Güter aus der territorialen Bindung an Gebietskörperschaften herauszulösen und sogenannten ‚funktionalen Jurisdiktionen‘ zu überlassen ... und damit ‚Abwanderung‘ besonders wirksam werden zu lassen, ist wohl der vielfältigen Überlappungen wegen als äußerst problematisch, wenn nicht als unrealistisch zu qualifizieren – worauf Apolte 1999: 91 ff. zu Recht verweist, und worauf Thöni in Analogie für den gebietskörperschaftlichen Bereich bereits 1974: 31 ff. und 1986: 38 hingewiesen hat. Dies schließt nicht aus, dass innerhalb bzw. zwischen diesen Gebietskörperschaften funktionale Körperschaften gebildet werden, z.B. Gemeindeverbände für spezifische Zwecke, Verwaltungsgemeinschaften zwischen Gebietskörperschaften derselben Ebene etc. Auch die ‚neuere‘ Argumentation B.S. Freys (2002: 371) kann nicht überzeugen, wenn er im Zusammenhang einer ‚Identitätsdiskussion‘ meint: „Mehrfache Loyalitäten sind ohne weiteres möglich: wir sind *gleichzeitig* der Region, ...; dem Ort, ...; der Firma, ...; dem Sportclub, ...; dem Theater, ..., emotional verbunden. Und zu all diesen Loyalitäten kommt die nationale Zugehörigkeit hinzu.“ Diese seine Aufzählung umfasst nur eine geringe Anzahl derjenigen vielen Clubs, die sich heute aufgrund der vielfältigen Aufgabenerfüllung der öffentlichen Hände als FOCJs herausbilden müssten. Die ‚Bündelungsnotwendigkeit‘ auf hoher Aggregationsebene der Aufgabenerfüllung bleibt aufrecht.

Hermann-Pillath (2002a: 433 ff.) macht aufmerksam, dass aus Gründen des ‚Positionswettbewerbs von Staaten‘ wie auch der ‚Abstraktion formaler Institutionen von den Eigenschaften der Akteure‘ Ordnungen auch in Zukunft einen engen Bezug zum Raum aufweisen werden. „Dieses bedeutet aber nicht, daß nicht aus dem Wettbewerb von Ordnungen wiederum räumliche Strukturen entstehen, die diese Ordnungen in bestimmter Weise zueinander in Beziehung setzen, also eine Meta-Ordnung bilden.“ (Bsp. EU, WTO).

⁴² Vgl. von Hagen 1993: 265.

ein. Sie berücksichtigt neben ‚den Begünstigten‘ (Nutzer) ‚die Betroffenen‘ (Zahler bzw. Kostenträger) und ‚die Beteiligten‘ (Entscheider), die in den hier geographischen Streubereichen der Nutzen übereinstimmen sollen.

Danach hat aber bereits die kleinere Gemeinschaft eine Aufgabenerfüllung an die größere und/oder nächsthöhere abzutreten, wenn sie selbst deren effiziente Erfüllung i.S. der fiskalischen Äquivalenz i.w.S. nicht einlösen kann.

Prinzipiell erscheint die Zentralisierungsalternative (vgl. dazu Vaubel in/und FN 33) besonders beim Schutz vor Protektionismus, bei hohen externen Effekten, bei economies of scale, bei adverser Selektion, bei moral hazard, beim Schutz persönlicher Freiheitsrechte sinnvoll.

Da aber gemäß der Vielzahl der Güter und Leistungen nicht ausschließlich, single-issue Körperschaften‘ eingerichtet werden können, wird die Bereitstellung auf im Verhältnis zur Güter- und Leistungszahl wenige räumliche (und darin auch funktionelle) Ebenen und Körperschaften auf den Ebenen zusammengefasst. Dann sind z.B. externe Effekte, economies und diseconomies of scale etc. zu erwarten, die über eine Zentralisierung oder über intergouvernementale Transferzahlungen⁴³ internalisiert bzw. umgesetzt werden können.

Zum anderen kennt die neuere finanzwissenschaftliche Literatur im Anschluss an Breton/Scott⁴⁴ weitere Kriterien der Aufgaben- (damit Ausgaben-) und Einnahmenverteilung im bzw. für den föderalistischen Staat, die unter der Zielsetzung ‚Minimierung der Organisationskosten‘ zusammengefasst werden. Dies sind z.B. Wahlkosten und Wanderungskosten auf Seiten der Bürger, Administrationskosten und Koordinierungskosten auf Seiten der Institutionen.⁴⁵

Erst die Einbeziehung dieser Vielzahl von Kriterien und die wechselseitige Auflösung der verschiedensten sich hierdurch einstellenden trade-offs führt dann zur ‚richtigen‘ ökonomischen bzw. politisch-ökonomischen Einschätzung der Zuordnung der Aufgabenerfüllung und ihrer Finanzierung – damit ist aber sowohl die Dezentralisations- als auch die Zentralisationsalternative offen.

‚Subsidiarität‘⁴⁶ wiederum bedeutet, dass ‚das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinschaften gut leisten können, nicht von der weiteren und übergeordneten Gemeinschaft in Anspruch genommen werden darf‘.

D.h. in einer ökonomischen Interpretation, dass, sollte die kleinere Einheit eine Aufgabe effizienter oder gleich effizient erfüllen als/wie die größere Einheit, so sollte die Aufgabe ihrem Erfüllungs- und damit Kompetenzbereich zugeordnet werden.

In der Empirie aber wird nun Subsidiarität in den verschiedensten institutionellen Strukturen sehr unterschiedlich verstanden und umgesetzt. Z.B. wird sie bereits in den verschiede-

⁴³ Siehe dazu bereits Thöni 1974: 31 ff., insbesondere aber Oates 1999.

⁴⁴ Breton; Scott 1977, 1978 und 1980, siehe auch Thöni 1986.

⁴⁵ Zu den einzelnen Kostenkategorien und ihren Teilkomponenten siehe die Übersichten bei Stahl 2000: 78 ff.

⁴⁶ Siehe nächste Seite

nen Organen der EU sehr verschieden interpretiert, auch in den Mitgliedstaaten der EU wird sie äußerst unterschiedlich verstanden und ausgeformt.⁴⁷

⁴⁶ Bereits Aristoteles führte in seinem Hauptwerk, der ‚politeia/Politik‘ aus, dass der Staat seiner Natur nach eine Vielheit sei. Die Menschen schließen sich somit zwar aus gutem Grunde zusammen, um so ein größeres Maß an Autarkie erreichen zu können, streben jedoch gleichzeitig in der größeren Einheit nach Vielheit, da der Staat ansonsten eintönig und schwach wird (Polit II 2, 1261a und b, zitiert nach Ischia 2001: 31).

Das aristotelische Denken erlebte dann im Mittelalter unter Thomas von Aquin (Vgl. Spiazzi 1954, *De Regimine Principum ad Regem Cyprici*, Liber I., Caput XV., Nr. 817 f. und 1966, Liber III., Lectio V., Nr. 387) und Dante Alighieri (*De Monarchia* I, Caput 14: 20 ff., übersetzt bei Battisti 1987; vgl. auch Rinsche 1994: 129) eine Renaissance. Auch in der Neuzeit bauten immer wieder führende Denker ihre Gedanken auf der Idee der Subsidiarität (siehe dazu Battisti 1987 und besonders Pieper 1994: 47 ff.). In ein Prinzip wurde die Idee letztlich durch Papst Pius XI. in seiner Enzyklika über die gesellschaftliche Ordnung ‚Quadragesimo Anno‘ im Jahre 1931 ausgeformt. Siehe dazu die Nr. 79 und 80 der offiziellen Übersetzung bei Gundlach 1960. Ökonomisch interpretiert sind die Formulierungen des Subsidiaritätsprinzips in ‚Quadragesimo Anno‘ (die Formulierungen ‚leisten‘ und ‚zum guten Ende führen‘ in Nr. 79 der Enzyklika, woran sich die Frage knüpft: Wann kann die kleinere Gemeinschaft etwas ‚nicht leisten‘ bzw. ‚nicht zum guten Ende führen(?)‘ dahingehend zu interpretieren, dass speziell unter ‚zum guten Ende führen‘ die ‚effiziente‘ Erfüllung gemeint ist. Sie meint die ‚allokative Effizienz‘ unter Einschluss von (individueller) Präferenzadäquanz und der Internalisierung von externen Effekten, in Nachfolge zu Ischia 2001: 35, der in der Zuweisung durch Nr. 79 auch das Effizienzkriterium eingeschlossen sieht. D.h. die Zuweisung ist also davon abhängig, was die kleinere Einheit in der betreffenden Situation bezüglich der Aufgabenerfüllung leisten kann(!). Diese Ansicht steht im Gegensatz zu vielen anderen Meinungen – beispielhaft Hummer 1992: 82, ihr wurde aber bereits gedanklich in Thöni 1994 gefolgt, neuerdings auch Döring 1997: 98 ff. Sowohl die katholische Soziallehre aber auch die Staats-, Finanz- und Politikwissenschaft entwickelten sie weiter.

Auch in der Geschichte der EU taucht das Subsidiaritätsprinzip immer wieder auf. Erste Ansätze finden sich bereits im EGKS-Vertrag 1951 (Art. 5), ein weiterer Meilenstein stellt der Vertragsentwurf zur Gründung der Europäischen Union 1984 (33 ff.) dar, bedeutend und vorläufig abschließend ist der Vertrag über die Europäische Union 1992 (‚Maastricht-Vertrag‘, Art. 3b EGV) sowie das ‚Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit‘ im Zusammenhang des Vertrages von Amsterdam. Nunmehr beschreibt erneut der sogenannte ‚Post-Nizza-Prozess‘ offene Fragen in der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten im Sinne des Subsidiaritätsprinzips (Obwexer 2001: 330). Siehe dazu auch Europäischer Konvent (2003): Entwurf ‚Vertrag über eine Verfassung für Europa‘ v. 13.6. und 10.7.2003.

⁴⁷ So legt z.B. die Kommission dem ‚Subsidiaritätsprinzip‘ das Effizienzkriterium zugrunde und entwickelt eine Reihe von Vorschlägen zur Operationalisierung desselben, bleibt jedoch grundsätzlich ‚distanziert‘ und ‚ängstlich‘, sieht sie doch ihre Kompetenzen in Gefahr.

Kommissionspräsident Prodi (2000) beweist eine eigene Haltung, wenn er einerseits erklärt, „dass es an der Zeit wäre, eine Radikale Dezentralisierung durchzuführen“, andererseits das Subsidiaritätsprinzip insofern überwinden will, als „wir nicht mehr in hierarchischen Strukturen denken (sollen), die durch das Subsidiaritätsprinzip voneinander getrennt sind, sondern uns stattdessen über eine Vorgehensweise Gedanken machen, bei der alle Ebenen von Politik und Verwaltung miteinander vernetzt sind und zusammenwirken bei der Konzipierung und Ausarbeitung, Umsetzung und Überwachung von Maßnahmen.“ (Beachte hierbei nicht nur die ‚starke‘ Pro-Politikverflechtungsvorstellung und damit den Gegensatz zur ‚Politikentflechtungsvorstellung‘ sondern auch den Gegensatz zu ‚FOCJ-Vorstellungen‘.)

Das ‚Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit‘ wiederum stellt fest, dass die Subsidiarität ein „dynamisches Konzept“ sei, das sowohl die Erweiterung als auch die Einschränkung bzw. Einstellung der Aktivität der Union zulässt.

Neuerdings: die Fassung des Europäischen Konvents (2003): Schlüsselbegriffe: Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

Demnach beschreibt das ‚Föderalismusprinzip‘, in obiger Interpretation, Kriterien der Begründung der Staatlichkeit auf mehreren Ebenen, das ‚Subsidiaritätsprinzip‘ hingegen die Voraussetzungen, unter denen ein Eingriff seitens der größeren Einheit gerechtfertigt erscheint.

Föderalismus- und Subsidiaritätsprinzip sind demnach zwei verschiedene Prinzipien, die sehr wohl Überschneidungen aufweisen, weil föderalistische Staatswesen geradezu prädestiniert sind, im Bereich der Kompetenzverteilung und damit Aufgabenerfüllung das Subsidiaritätsprinzip zu verwirklichen. Sie werden deshalb oft in einem Atemzug genannt, fälschlicherweise aufgrund ihrer Ähnlichkeit oft sogar synonym verwendet.

Darüber hinaus ist darauf zu verweisen, dass als Gegenbegriff zum ‚Föderalismus‘ nicht, wie oft fälschlich gemeint, der Begriff des ‚Zentralismus‘ steht, sondern der des ‚Unitarismus‘. In ihm wird staatliche Gewalt einheitlich, vertikal nicht aufgeteilt, zentral organisiert.⁴⁸ Auch fallen die Begriffe des ‚Föderalismus‘ und der ‚Subsidiarität‘ nicht mit dem der ‚Dezentralisierung‘ bzw. ‚Dezentralisation‘ zusammen, wenngleich ein Naheverhältnis besteht.

Werden nun in den Rechts- und Staatswissenschaften diese Begriffe strikt voneinander getrennt, so zeigt sich in den Finanz-, Wirtschafts- und Politikwissenschaften sehr oft eine Erweiterung ‚der Sicht‘, und damit fallen die Begriffe ‚Dezentralisation‘ und ‚Föderalismus‘ zumeist zusammen.

In der Empirie werden nun im öffentlichen Bereich die Güter und Leistungen auf Basis verschiedener Formen angeboten.

- Bei der Rechtsetzung reicht das Spektrum von der ‚ausschließlichen Gesetzgebung‘ über die ‚konkurrierende Gesetzgebung‘ bis zur ‚Rahmen- bzw. Grundsätze- und Ausführungsgesetzgebung‘.
- Auch sind im öffentlichen Bereich verschiedene Formen der Durchführung der Bereitstellung/Verwaltung gegeben. Dabei sind die direkten oder unmittelbaren Formen der Verwaltung (direkte(r) Bundesverwaltung/-vollzug, direkte(r) Landesverwaltung/-vollzug) von den indirekten oder mittelbaren Verwaltungen abzuheben. Bei letzteren sind in Deutschland die Formen ‚unter Aufsicht‘ von ‚im Auftrag‘ zu unterscheiden. Diese Verwaltungsformen differenzieren nach der(m) ‚Verwaltungsautonomie bzw. -spielraum‘, wobei es bei der direkten Bundesverwaltung keinen dezentralen Spielraum geben kann, bei ‚unter Aufsicht‘ lediglich die Rechtmäßigkeit kontrolliert wird und daher der Spielraum relativ groß ist. Bei der ‚Auftragsverwaltung‘ hingegen ist der Spielraum in den meisten Fällen kaum gegeben.⁴⁹
- Letztlich sind auch verschiedene Finanzierungsformen auf den Ebenen und zwischen den Ebenen in Verwendung, die unterschiedliche Abhängigkeiten der Empfänger bewirken.

⁴⁸ Vgl. dazu bereits Esterbauer; Thöni 1981 oder Ischia 2001: 38.

⁴⁹ Vgl. dazu die Anmerkungen bei Stahl 2000: 169 ff; die in Österreich z.B. gegebene, sehr bedeutende ‚mittelbare Bundesverwaltung‘, die in den nunmehrigen Verwaltungsreformüberlegungen bedeutend mitdiskutiert wird und durch Landes- und Gemeindeverwaltungsinstitutionen wahrgenommen wird, fällt ‚spielraummäßig‘ zwischen bzw. umfasst die beiden deutschen mittelbaren Formen.

Hier reicht die Differenzierung vom unabhängigen ‚Trennsystem‘ (Gestaltungsföderalismus) über das ‚Gemeinschafts- bzw. Verbundsystem‘ (Beteiligungsföderalismus) bis zum block- bzw. zweckgebundenen Transfersystem (Abhängigkeitsföderalismus unterschiedlichen Grades).⁵⁰

Diese Formen lassen sich nun in ein allgemeines Dezentralisation-Dekonzentration-Schema einbringen.

Dabei werden Dezentralisation und Dekonzentration (auch Zentralisation und Konzentration)⁵¹, die in bestimmten Verhältnissen zueinander stehen, gemäß der Unterschiede im ‚Autonomieumfange‘ in unterschiedliche Grundtypen⁵² differenziert:

- Haben regionale und lokale Einheiten Entscheidungs-, Verwaltungs- und Finanzierungsautonomie (-hoheit), dann stellt man eine ‚weite Dezentralisation‘ fest;
- hat die regionale Einheit Entscheidungsautonomie und ist die lokale Einheit entscheidungsabhängig, haben aber beide regionale und lokale Verwaltungs- und Finanzierungsautonomie, dann stellt man eine ‚engere Dezentralisation‘ fest;
- haben die regionale und lokale Einheit nur Verwaltungs- und teilweise Finanzierungsautonomie, dann stellt man eine ‚enge Dezentralisation‘ fest;
- haben aber die regionale und lokale Einheit Verwaltungsautonomie, sind aber in der Finanzierung abhängig, dann stellt man eine ‚engste Dezentralisation‘ fest.
- (Nicht zu diskutieren, weil nicht föderal, ist der Typus der regionalen und lokalen Entscheidungs-, Verwaltungs- und Finanzierungsabhängigkeit – ‚Dekonzentration‘⁵³).

⁵⁰ Vgl. hierzu die Übersicht in Zimmermann; Henke 2001: 190.

⁵¹ Das seit dem Anfang des 19. Jhs im Deutschen gebräuchliche Wort ‚zentralisieren‘ bedeutet ‚mehrere Dinge organisatorisch so zusammenfassen, dass sie von einer zentralen Stelle aus gemeinsam verwaltet u. geleitet werden können‘, unter ‚Zentralisation‘ versteht man das ‚organisatorische Zusammenfassen gleichartiger Aufgaben, Arbeitsplätze u.a. nach bestimmten Merkmalen zu einem einheitlichen Komplex‘ bzw. ‚einen Zustand, in dem sich etwas nach dem Zentralisieren befindet‘. ‚Zentralismus‘ wiederum bedeutet ‚das Bestreben, Politik und Verwaltung eines Staates zusammenzuziehen und. nur eine Stelle mit der Entscheidung zu betrauen.‘ (Duden 5: 774).

‚Dezentralisation‘ bedeutet dann erstens eine ‚organisatorische Verteilung von Funktionen und. Aufgaben auf verschiedene Stellen in der Weise, dass gleichartige Aufgaben nicht zusammengefasst, sondern stellenmäßig getrennt werden‘, zweitens ‚einen Zustand, in dem sich etwas nach dem Dezentralisieren befindet‘. In ersterem wird also zum Ausdruck gebracht, dass eine eigene politische Gestaltungsmöglichkeit besteht, in der ‚ein autonomer Wille gleich welchen Ausmaßes‘ ausgeformt wird, der von einer übergeordneten Stelle nicht korrigiert wird, jedoch von oben nach unten ausgebracht wird und sich sehr oft auf das Verwaltungshandeln ‚unter Aufsicht‘ beschränkt.

‚Dekonzentration‘ hingegen vollstreckt den Willen der delegierenden Instanz.

⁵² Diese allgemeine Typologie orientiert sich an entscheidungstheoretischen Überlegungen – es wird die Frage nach dem Entscheidungsspielraum bzw. der Verfügungsgewalt einer Organisationseinheit im Rahmen der Gesamtorganisation gestellt (vertikale und horizontale Enge und Weite sowie Tiefe).

⁵³ Siehe dazu die Anmerkungen bei Stahl 2000: 16, der für Deutschland auf das Beispiel der ‚Regierungspräsidenten zu ihrem Land‘ verweist.

Damit wird z.B. ermöglicht, die oben angesprochene ‚reine‘ Auftragsverwaltung als weitgehend ‚nicht-autonom‘ zu klassifizieren und sie in einer allgemeinen Beurteilung den ‚de-konzentrierten‘ Beziehungsverhältnissen zwischen Ebenen zuzuordnen.

Je mehr dann die oben angesprochenen Formen der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Finanzierung der allgemeinen Klassifikation einer ‚weiten Dezentralisation‘ entsprechen, umso mehr ist die jeweilige Gebietskörperschaft bzw. gebietskörperschaftliche Ebene als ‚autonom‘ zu bezeichnen bzw. einzuordnen.

4. Verschiedene Konzepte hinsichtlich des Verhältnisses von Wettbewerb und Kooperation in föderativen Staaten

Ist man sich auch weitgehend klar, welche Definitionselemente ‚Föderalismus‘ umfassen muss, so gibt es doch keine allgemein akzeptierte Definition. Auch unterscheiden verschiedene Föderalismustheorien, aber auch Umsetzungen, unterschiedlichste Typen des Föderalismus, je nach Untersuchungszweck, Lokalität, Zeit und politischem Ziel der Umsetzung.⁵⁴

Die zwei nachfolgenden Grundkonzepte des Föderalismus, wettbewerblicher vs. kooperativer, werden jedoch immer (mit-)berücksichtigt, dennoch fehlen auch ihnen die allgemein akzeptierten Definitionen. Sie stehen jedenfalls im Kontext des Spannungsverhältnisses zwischen den Leitideen des ‚Wettbewerbs der Regionen‘ und damit der ‚Erhaltung der Vielfalt‘ und jenem der ‚Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse‘ (historisch: Senkung der Raumüberwindungskosten beim Bürger; auch als ‚solidarischer Föderalismus‘ bezeichnet), beide zur Steigerung der Wohlfahrt der (Gesamt-)Bevölkerung. Darüber hinaus dienen sie der ‚Sicherung und Optimierung der Funktionsfähigkeit des politisch-administrativen Systems‘.⁵⁵

4.1 ‚Institutioneller Wettbewerb‘ – ‚Wettbewerbsföderalismus‘ (auch als Konkurrenzföderalismus bezeichnet) und seine (Kurz-)Kritik

Prinzipiell ist das Konzept des ‚institutionellen Wettbewerbs‘ nicht klar formuliert. Er findet sich in Formen des ‚Wettbewerbs der Regierungen‘, des ‚Standortwettbewerbs‘, des ‚Wettbewerbs der Regionen‘, des ‚Wettbewerbs der Jurisdiktionen‘.⁵⁶ Generell geht es um eine bessere Kontrolle der Regierenden durch die Regierten neben dem politischen Wählerstimmenwettbewerb.⁵⁷ Derart könnten sich die Bürger in ihrer Eigenschaft als Verbraucher, Arbeitnehmer, Bürger oder Unternehmer bzw. Kapitaleigner dem Geltungsbereich der Politik einfach entziehen (‚Abwanderung‘ – ‚exit‘⁵⁸) – dies durch Kauf von Gütern anderer Regionen und Gemeinden, Wechsel des Arbeitsplatzes in eine andere Region oder Gemeinde, Anlage bzw. Investition des Kapitals in anderen Regionen und Gemeinden oder aber Signale bzw. Informationen (‚voice‘)⁵⁹ über die Entwicklung in anderen Regionen oder Gemeinden

⁵⁴ Vgl. Evers 1994: 45, auch Laufer 1996: 45 ff.

⁵⁵ Siehe zu den Grundintentionen des föderalistischen Systems auch Wagner 2000: 3.

⁵⁶ Siehe dazu Gerken 1995: 10 ff; auch Herrmann-Pillath 2002b: 768 ff.

⁵⁷ Dazu Apolte 1999: 3 ff.

⁵⁸ Siehe dazu das ‚Standardwerk‘ Hirschman 1970 bzw. 1974.

⁵⁹ Siehe auch dazu das ‚Standardwerk‘ Hirschman 1970 bzw. 1974; zur Information Stahl 2000: 100 ff.

an die Politiker. ‚Institutionell-wettbewerbliche Auseinandersetzung‘ führt dann zu wirtschaftlichen Prozessen, die teils auf Konvergenz, teils auf Divergenz hinwirken.

‚Wettbewerbsföderalismus‘ stellt nun eine Ausprägung (neben anderen) des ‚institutionellen Wettbewerbs‘ dar, auch wird er hier mit gebietskörperschaftlichem Föderalismus gleichgesetzt und stellt somit auf den ‚räumlich-institutionellen Föderalismus‘ ab.

Im Wettbewerbsföderalismus gilt es einerseits den ‚unternehmens- und personenbezogenen Wettbewerb‘ (Standortwettbewerb um Unternehmen, Arbeitskräfte (insbesondere um ‚Spezialisten‘) und Bürger) zwischen Gebietskörperschaften auf derselben Ebene (‚horizontaler Wettbewerbsföderalismus‘) vom ‚Wettbewerb zwischen den Ebenen‘ (EU, Bund, Länder und Gemeinden (Kompetenzwettbewerb – ‚vertikaler Wettbewerbsföderalismus‘)) abzuheben. In ersterem kann auch noch der ‚direkte Wettbewerb um kollektive Problemlösungen‘ eingeordnet werden.⁶⁰

Seit Samuelsons Äußerungen zur Theorie öffentlicher Güter (vgl. FN 23) wird in der Finanzwissenschaft grundlegend anerkannt, dass eine dezentral-wettbewerbliche Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen im Extremfall, also ‚reiner‘ öffentlicher Güter (und Leistungen), unmöglich ist.

Für den ‚institutionellen Wettbewerb‘ hingegen eignen sich die ‚unvollkommenen öffentlichen‘ Güter, und hierbei besonders die so genannten ‚Mautgüter‘, besonders eigenfinanzierter Art, in Form von Konsumgütern, aber durchaus auch Inputs der ‚Produktion‘ wie Infrastruktur, sofern letztere nicht ‚tatsächliche natürliche Monopole‘ darstellen.⁶¹ Beispiele dafür sind öffentliche Versorgungseinrichtungen, z.B. die Stromversorgung bis zur Kapazitätsgrenze, die Telekommunikationsversorgung bis zur Kapazitätsgrenze, die Kabelfernsehversorgung bis zur Kapazitätsgrenze, nicht jedoch z.B. die Telefonleitungen selbst, das Kabel selbst, die aufgrund der technischen Gegebenheiten (z.B. Leitungsnetze) ein ‚natürliches Monopol‘ darstellen und damit vom Wettbewerb ausgenommen werden, aber auch Freizeitangebote etc.

Findet für diese Güter und Leistungen der ‚institutionelle Wettbewerb‘ nicht statt, könnte eine ‚übergeordnete Behörde‘ die Bereitstellung regulieren und den Markt öffnen. Dies findet zurzeit in der ‚Stromversorgung‘ in Österreich statt. Ein europaweites Beispiel wäre der Telekommunikations-Markt.⁶² Neuerdings kommen Güter wie ‚Informationen‘ bzw. ‚Wissen‘ (Bildung, Forschung) ins Spiel.

Ganz besonders bedeutend sind aber auch der ‚finanzielle Wettbewerb‘ in Form des ‚Steuerwettbewerbs‘ oder des ‚Subventionswettbewerbs‘. Er spielt für Deutschland und Österreich maßgeblich auf nationaler Ebene und wird damit besonders im EU-Zusammen-

⁶⁰ Siehe dazu Sauerland 2000: 90, zu den kollektiven Problemlösungen Kerber 1998d: 131.

⁶¹ Diese ‚natürlichen Monopole‘ werden zwar für viele Güter- und Leistungspotentiale behauptet, sind aber einerseits oft nicht ausreichend als solche evaluiert (es handelt sich dann zumeist um ‚meritorische, ökonomisch aber private‘ Güter), andererseits einem Wandel unterworfen, in dem z.B. durch neue Technologien ‚gewollte Ausschließbarkeit‘ durch mehrere Anbieter ermöglicht wird, oder in dem sie z.B. durch Wohlstandssteigerungen und/oder einen Wandel im Konsumverhalten weitere Anbieter ermöglichen.

⁶² Siehe dazu neben v.a. Blankart 1998: 58 ff.; Mankiw 1999: 244 ff.

hang relevant. Für den Steuerwettbewerb wird zumeist ein ‚race to the bottom‘ diagnostiziert, dessen Existenz aber selbst im Zusammenhang der Kapitalbesteuerung als dem ‚problematischsten Feld‘ nicht bewiesen werden kann.⁶³ Daher wird von einer ‚Koordination‘ bzw. ‚Harmonisierung‘ im Steuerbereich zumeist generell abgeraten.⁶⁴

Für den ‚Subventionswettbewerb‘ wird im Zusammenhang wettbewerbsverfälschender Wirkungen durchaus akzeptiert, dass sie zu unterbinden sind. Dabei wird die Notwendigkeit der Kooperation bzw. Koordination i.S. einer ‚Beihilfenordnung‘ anerkannt. Es sollte aber ein Freiraum verbleiben, in dem z.B. für kontrollierte unsichere bzw. hoch risikobehaftete Experimente Subventionen vergeben werden können.⁶⁵

Für das Wettbewerbsföderalismus-Konzept müssen demnach sowohl ‚güterspezifisch‘ als auch ‚finanzierungsspezifisch‘ besondere Merkmale vorliegen. Im ersten Falle kann es nur um ‚unvollkommene öffentliche bis private Güter‘ gehen, im zweiten Falle ist die Verwirklichung der ‚fiskalischen Äquivalenz i.w.S.‘ Voraussetzung.

Dem Wettbewerb zwischen Regionen und Gemeinden kommt, wie oben angemerkt, an sich kein Eigenwert zu, vielmehr dient er dem effizienten Ressourceneinsatz, innovativen Experimenten und damit letztlich der Steigerung der Wohlfahrt der (Gesamt-)Bevölkerung sowie der Problem-, Orts- und Bürgernähe zur Stabilisierung und Optimierung des politisch-administrativen Systems.⁶⁶

Während nun mobile Faktoren durch Abwanderung sich z.B. einer unerwünschten Regulierung oder Besteuerung entziehen können, ziehen immobile Faktoren grundsätzlich keine Vorteile aus dem institutionellen Wettbewerb. Es ist sogar möglich, dass letztere z.B. durch die Einführung einer neuen Regulierung oder Steuer verlieren – es sind die immobilen Faktoren, denen die Lasten aufgebürdet werden.

Problematisch zeigt sich dabei ein eventuelles Zurückbleiben an sich leistungswilliger, aber nicht leistungsfähiger z.B. Kleinregionen bzw. Kleingemeinden sowie zu starke Ungleichheiten zwischen Regionen und Gemeinden, aber auch zwischen Regionen an sich. Für den Wettbewerb ist nämlich Voraussetzung, dass die jeweiligen Ebenen bzw. Gebietskörperschaften in der Lage sind, am Wettbewerb teilzunehmen.⁶⁷ Hier zeigt sich z.B. ein besonderes Problem des deutschen Finanzausgleichs rund um die ‚neuen Bundesländer‘.

Auch macht es einen bedeutenden Unterschied, welche Ebene welche Güter und Leistungen für Unternehmen und Personen zur Verfügung stellt. Schlüsse, die für eine Ebene gezogen werden, können nicht ohne weiteres auf andere übertragen werden.⁶⁸

⁶³ Vgl. Fuest 2001: 480 ff.

⁶⁴ In Konsequenz wird zwar ein ‚Steuerdruck‘ entstehen, der Steuerwettbewerb soll aber aufrecht bleiben – Fuest 2001: 491 ff.; prinzipiell und das ‚race‘ argumentierend: Sinn 1990: 489 ff.

⁶⁵ Siehe dazu bereits Thöni; Ciresa 1990; insbesondere Kerber 1998b, Schmidt 2001: 403 ff.

⁶⁶ Zu den positiven Erwartungen an einen horizontalen Wettbewerb zwischen (allgemein) den Gebietskörperschaften siehe Stahl 2000: 103 ff. Beachte dabei aber die Differenzierungsnotwendigkeiten zwischen ‚institutionellem Wettbewerb‘ und ‚Dezentralisierung‘ in dieser Arbeit, oder mit Stahls Worten ‚den starken Dezentralisierungsbias‘: 105 ff.

⁶⁷ Siehe dazu u.a. Breton 1991: 50; auch Geske 1998: 556 ff.; Lenk 2000: 31 ff.

⁶⁸ Siehe dazu P. B. Musgrave 1991: 281 ff.

Schließlich sei im Zusammenhang des ‚institutionellen Wettbewerbs‘ auf das von Apolte⁶⁹ angemerkte Missverständnis zwischen Befürwortern und Gegnern des institutionellen Wettbewerbs in der Güter- und Leistungsbereitstellung verwiesen: Es werden zwei verschiedene Aspekte miteinander vermengt, einerseits eine dezentrale staatliche Leistungserbringung und andererseits der Wettbewerb im Angebot öffentlicher Güter. Während die dezentrale Bereitstellung eines öffentlichen Güter- und Leistungsangebots im Wesentlichen möglich bleibt, funktioniert der institutionelle Wettbewerb um öffentliche Güter und Leistungen nur, „wenn es sich streng genommen gar nicht um öffentliche Güter handelt“, um mit Sinn⁷⁰ zu sprechen.

Neben dem institutionellen Wettbewerb im Rahmen der Güter- und Leistungsbereitstellung spielt, wie eingangs angemerkt, auch der institutionelle Wettbewerb in Form des ‚Regulierungswettbewerbs‘ eine bedeutende Rolle (vgl. dazu die Interpretationen der EU-Kommission im Zusammenhang der ‚Deregulierungs-/Privatisierungsdebatte‘ öffentlicher Daseinsvorsorge, insbesondere in ihrem ‚Grünbuch‘⁷¹).

Regulierung bedeutet entweder die staatliche Übernahme unternehmerischer Entscheidungen oder die direkte staatliche Einflussnahme auf privatwirtschaftliche unternehmerische Entscheidungen⁷². Traditionellerweise wurde (und wird sehr oft noch immer) angenommen, dass, wegen möglichst ‚einheitlicher Rahmen für das privatwirtschaftliche Handeln‘, die zentrale Ebene zuständig sei. Die Diskussion um die Wirkungen des institutionellen Wettbewerbs veränderte aber diese Annahme.

Auch im Zusammenhang des Regulierungswettbewerbs gibt es Befürworter und Gegner. Die ersteren unterscheiden zwischen marktkonformer und marktinkonformer Regulierung und meinen, dieser institutionelle Wettbewerb belohne marktkonforme Regulierungen (also die Beschränkung auf das Notwendige), wodurch diese Gebietskörperschaften prosperierten und die anderen unter Zugzwang brächten. Die letzteren sehen die Gefahren eines ‚race to the bottom‘ und sehen in einem Verschwinden der Regulierungen das Problem, z.B. auf der Gemeindeebene im Bereich der ‚Daseinsfürsorge‘⁷³ (oder aber in einem anderen, immer wieder zitierten Sektor, dem ‚Gesundheitssystem‘⁷⁴).

⁶⁹ Apolte 1999: 93 ff.

⁷⁰ Sinn 1996: 3 ff.; siehe auch seine Anmerkungen zum ‚Selektionsprinzip‘ und ‚Systemwettbewerb‘ mit Verweisen auf seine früheren Auseinandersetzungen, Sinn 2002: 398 f.; siehe dazu auch die Textanmerkung auf S.14.

⁷¹ Neuerdings dargestellt und diskutiert bei Schohaj (2003) und Koman (2003) auf dem 53. Österreichischen Städtetag, Linz 6/2003.

⁷² Hierbei spielen staatliche Vorschriften, Lizenzen, Konzessionen, (Mindest-)Normen, wie Raumordnungs- und Bauvorschriften, Lizenzen zum Betrieb von Handy-Netzen oder zum Vertrieb von Tabak, Konzessionen zum Betrieb einer Produktionsanlage oder Gaststätte, Sicherungsnormen bei Umweltschutzauflagen, bei Arzneimitteln, bei Elektrogeräten oder bei Produktionsmaschinen etc. eine Rolle.

⁷³ Doch selbst die ‚neuen‘ Initiativen z.B. im Bereich des Wassers führen nicht unbedingt zu diesem ‚Lockerungsrace‘ von Regeln; siehe dazu die Referats- und Diskussionsbeiträge zum Arbeitskreis II ‚Kommunale Leistungen im Wettbewerb‘ des 53. Österreichischen Städtetages, Linz 6/2003, abgedruckt in ÖGZ 7/2003: 31 ff., vgl. aber auch Oates 2002: 386, dabei auf Millimet verweisend.

⁷⁴ Arbeitsgruppe ‚Public Health‘ im WZB: „Die ... Ökonomisierung und insbesondere die Einführung von Wettbewerbsmechanismen in einen hochkomplex organisierten, staatsnahen Sektor wie das Gesundheitssystem ist ohne ein Mindestmaß an Re-Regulierung offenkundig nicht möglich.“ (2002: 34).

Die bereits im Güter- und Leistungsbereitstellungswettbewerb angesprochenen Probleme im Zusammenhang mobiler und immobiler Faktoren sind auch hier relevant, womit sich Grenzen dieses Wettbewerbs auftun. Dennoch, im Zusammenhang des Verbraucherschutzes zeigt die Empirie durchaus einen funktionsfähigen Wettbewerb, hingegen im Falle des Arbeitnehmerschutzes (wegen der noch immer gegebenen Immobilität) weitgehend nicht. In letzterem Falle lässt sich aber auch keine generelle Aussage darüber machen, inwieweit dezentrale Regelungen (ohne oder mit nur geringem wettbewerblichem Charakter) bzw. zentrale Regelungen sinnvoll sind.

Sollte damit aber ‚Wettbewerbsbeschränkung‘ dort zu verbinden sein, wo Wettbewerb möglich und gewollt ist, d.h. schaltet die Kooperation kartellhaft den möglichen Wettbewerb aus, dann müssen Regeln (i.S. von Wettbewerbsrecht bzw. -ordnung) und Institutionen (i.S. einer Kartellbehörde) gefunden werden, die die Ausschaltung verhindern bzw. reduzieren.⁷⁵ In all diesen Fällen ist alleine zur Existenz und Aufrechterhaltung des Wettbewerbs demnach Kooperation bzw. Koordination nötig, um die notwendige Ordnung zu legen und die darin geltenden Regeln zu bestimmen.

In einer derartigen ‚Wettbewerbsordnung‘ sind die ebenenspezifischen Unterschiede zu berücksichtigen.⁷⁶

Letztlich lässt sich auch eine breite Diskussion im Zusammenhang dezentral-wettbewerblicher Umverteilungspolitik bzw. Stabilitätspolitik führen. In beiden Fällen zeigt sich ein sehr differenziertes Bild: Eine wettbewerbliche Umverteilungs- und Stabilitätspolitik ist grundsätzlich nicht möglich. Wie es Apolte⁷⁷ für die Umverteilung ausdrückt: „Entweder ist die Mobilität gering, dann gibt es keinen Wettbewerb, oder die Mobilität ist hoch, dann kann es keine Umverteilung geben.“ Dies trifft auch auf die Stabilitätspolitik zu.⁷⁸

Aber auch hinsichtlich der Zentralisation versus Dezentralisation der Umverteilungs- und Stabilitätspolitik ist das Bild differenzierter als es jedenfalls dominant Oates⁷⁹ und in Nachfolge viele andere Autoren⁸⁰ zum Ausdruck brachten. Der Zentralisierungsforderung ist grundsätzlich nur insoweit zu folgen, als die Festlegung der gesamtgesellschaftlichen bzw. gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen eher durch eine von der zentralen Ebene dominierte, von allen Ebenen letztlich aber gemeinsam akzeptierte Festlegung erfolgen sollte.⁸¹ Die Umset-

⁷⁵ Zu den Problemen im Zusammenhang institutionellen Wettbewerbs siehe Kerber 1998c: 201 ff. sowie ders. 1998d: 132 und die dort referierte Literatur; auch Stahl 2000: 130 ff.

⁷⁶ Siehe zur Diskussion ‚Wettbewerbsföderalismus‘ und ‚EU bzw. Integrationskonzept‘, Kerber 2003: 43 ff.

⁷⁷ Apolte 1999: 162 f.

⁷⁸ Siehe zur Diskussion der Probleme eines ‚interjurisdictional competition‘ per se, aber auch in Abstimmung mit anderen Zielen öffentlicher Hände auch Oates 2002, 377 ff.

⁷⁹ Oates 1972 in Nachfolge zu Tiebout 1961; Nowotny 1999: 144 ff. u.a.

⁸⁰ Zuletzt Stahl 2000: 34, der sogar meint: „Eine tiefgehende Diskussion erübrigt sich hier, da sich detaillierte und prinzipiell relativ unumstrittene Begründungen zur Zuordnung dieser Funktionen in der Literatur finden“ (mit entsprechenden Querverweisen). Dem ist nur teilweise zu folgen – Stahl selbst nimmt zumindest für die Umverteilung eine entsprechende Differenzierung vor: 40.

⁸¹ Auf die Problematik dieser Thesen wiesen u.a. im Zusammenhang der Umverteilung bereits Buchanan 1974, in Nachfolge Thöni 1975, im Falle der Stabilitätspolitik Breton 1974, Thöni 1974 und 1975 hin. Siehe dazu auch die nunmehr differenzierte Beurteilung bei Zimmermann; Henke 2001: 133 ff.

zung bedarf nämlich aller Ebenen (Information, Präferenzadäquanz, finanzielle Mittel) – im Falle der Umverteilungspolitik z.B. im Zusammenhang der ‚Sozialtransfers‘ unterschiedlicher Art und von verschiedenen Ebenen, im Falle der Stabilitätspolitik z.B. im Zusammenhang der öffentlichen Investitionen (deren größter Träger die lokale Ebene ist⁸²).

Es zeigt sich auch in diesem Zusammenhang, dass zunächst Kooperation bzw. Koordination notwendig ist, um eine geeignete ‚Wettbewerbs‘-, d.h. ‚Umverteilungs‘- und ‚Stabilitätsordnung‘ zu finden. In deren Rahmen kann dann im Weiteren ‚autonomes Handeln‘ folgen. Dabei ist auch der trade-off zwischen ‚wie viel Wettbewerb‘ und ‚wie viel z.B. Umverteilung‘ aufzulösen.

Damit sind aber Kooperation bzw. Koordination immanente Bestandteile des ‚Wettbewerbsföderalismus‘ und ist der ‚Wettbewerbsföderalismus‘ (immer) nur beschränkt umsetzbar.⁸³

4.2 ‚Kooperativer Föderalismus‘ und seine (Kurz-)Kritik

Dieser stellt das ‚Konsens-Modell‘⁸⁴ zur Lösung von Interessenkonflikten zwischen den Ebenen und den Körperschaften auf den Ebenen in den Vordergrund.

Der vertikalen und horizontalen Kooperation zwischen den Ebenen kommt auch hier an sich kein Eigenwert zu. Vielmehr dient die Kooperation erneut einerseits der ‚Erhaltung der Vielfalt‘, gleichzeitig aber auch der ‚Erreichung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse‘ und damit insgesamt der Steigerung der Wohlfahrt der (Gesamt-)Bevölkerung. Sie dient aber auch andererseits der Stabilisierung und Optimierung des politisch-administrativen Systems.⁸⁵

Die Kritik am kooperativen Föderalismus bezieht sich zunächst auf die wachsenden ‚Politikverflechtungen‘ (und damit die Aushöhlung der Autonomie der dezentralen Einheiten), die Misch- bzw. Gemeinschaftsfinanzierungen (‚cost-sharing‘) sowie die hohen ‚Umverteilungsquoten‘ (auch als ‚Überdehnung des horizontalen Finanzausgleichs‘ wie auch ‚Übernivellierung‘ bezeichnet⁸⁶).

Darüber hinaus ergeben sich Probleme mit Inflexibilitäten (zu lange Entscheidungs- und Umsetzungs-lags, wenig innovative Ansätze), mit Preisdiktaten (i.S. monopolistischer bzw. kartellmäßiger Verhaltensweisen der Partner), mit ‚alleiniger Kostenorientierung‘ (unter Au-

⁸² In Deutschland und in Österreich tätigen die Gemeinden ca. 2/3 der Investitionen des öffentlichen Sektors im Zeitablauf, bei sinkendem Verlauf in den letzten Jahren; siehe Zimmermann 1999: 93 und Thöni 2002c.

⁸³ Siehe dazu insbesondere P. B. Musgrave 1991: 295 und Sinn 1997: 247 ff.

⁸⁴ Oft auch fälschlich ‚Harmonisierungs-Modell‘ bzw. ‚Koordinations-Modell‘, weil Harmonisierung und Koordination nicht immer auf Kooperation fußen muss, vielmehr auch einseitig erfolgt.

⁸⁵ Zur Diskussion der Vor- und Nachteile der ‚Verflechtung‘ bzw. der ‚Möglichkeiten und Grenzen der Entflechtung‘ Rosenfeld 1999b: 244 ff.

⁸⁶ Vgl. dazu das Urteil des BVerfG Deutschlands 1999 zu den/sowie die Verfassungsklagen (Normenkontrollanträge gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen 1998/1999, insbes. Kroll 2000: 45 ff; siehe dazu auch Rosenfeld 1999b: 268.

ßerachtlassung der fiskalischen Äquivalenz i.w.S.), mit der ‚cost-shifting‘-Problematik (siehe unten) u.a.

Vom Begriff der Kooperation wird üblicherweise der Begriff der Koordination unterschieden. Wird unter Kooperation die Zusammenarbeit verschiedener Partner verstanden, so unter Koordination ein gegenseitiges Abstimmen von Entscheidungen mehrerer Entscheidungsträger, das durchaus paternalistisch bzw. übergeordnet wie auch partnerschaftlich bzw. gleichgeordnet stattfinden kann.⁸⁷

Der ‚kooperative Föderalismus‘ kann sowohl vertikal als auch horizontal angelegt sein. Von diesem ist jedenfalls der ‚Vollzugsföderalismus‘⁸⁸ abzuheben, auf den hier nur mehr oder weniger implizit eingegangen wurde.

Der auch oft fälschlich als ‚föderalistisch‘ bezeichnete ‚Regionalismus‘⁸⁹ stellt letztlich eine zentral koordinierte, dezentralisierte Abgabe von Aufgabestellungen auf nachgeordnete Ebenen dar (dezentralisierter Einheitsstaat).

Im Gegensatz zum zentral koordinierten ‚Regionalismus‘ kann aber im Kontext eines föderativen Staates ‚Kooperation‘ immer nur partnerschaftliche Koordination bei Bewahrung grundsätzlich dezentralisierter Aufgaben- und Finanzierungskompetenzen bedeuten. Als bedeutend wird dabei erachtet, dass die jeweiligen Partner über ausreichendes Gewicht verfügen.

Selbstverständlich ist damit die Frage nach dem trade-off zwischen ‚Wettbewerb‘ (bzw. Autonomie) und ‚Kooperation‘ bzw. Koordination gestellt. Insgesamt gilt es zwischen diesen einen optimalen Kompromiss zu finden. Den föderalen Ordnungen liegen also bewusste Willensbekundungen der Verfassungsgeber zu Grunde.⁹⁰

⁸⁷ Siehe dazu Kisker 1971. Er unterscheidet dabei die Möglichkeit direkter Koordination von der Möglichkeit kooperativer Koordination, die für ihn synonym für Kooperation steht.

⁸⁸ Bedeutet das weisungsgebundene Durchführen von Aufträgen anderer Institutionen, mit, aber auch ohne ‚autonomen Spielraum‘.

⁸⁹ Vgl. vertiefend zum Begriff des ‚Föderalismus‘ und der ‚Koordination‘ Esterbauer; Thöni 1981 sowie Thöni 1991: 362 ff. Für eine vertiefende Analyse des Föderalismus aus politisch-ökonomischer Perspektive siehe Thöni 1986.

Der Regionalismus manifestiert sich im Selbstverständnis unitarischer Staaten oft auch in einem „Regionalismus i.e.S.“, d.h. in einer zentralen Delegation bei weiterhin grundsätzlicher Koordinationsmöglichkeit von Aufgabenerfüllungs- und Finanzierungskompetenz durch die Zentrale und damit als reine Dekonzentration in Abhebung von Dezentralisation.

⁹⁰ Siehe dazu auch Wagner 2000: 2.

5. Die ebenenspezifische Verknüpfung von Wettbewerb und Kooperation und föderaler Güter- und Leistungsbereitstellungen

5.1 Zur ebenenspezifischen Verknüpfung

Die bisherigen Ausführungen verweisen auf unterschiedliche Formen der Bestimmung eines regionalen und lokalen öffentlichen Güterangebots und verschiedene Ausgestaltungsformen des Verhältnisses von Wettbewerb und Kooperation in föderativen Staaten. Werden diese Formen verknüpft, so kann ihre ‚innere Gewichtung‘ nicht durch die Wissenschaft geklärt werden – die Bestimmung, wie viel ‚Wettbewerb‘ und damit gegensätzlich wie viel ‚Kooperation‘ auf welcher Ebene umgesetzt wird, wird politisch unterschiedlich ‚hoch‘ erfolgen, wodurch ihr ein Werturteil zugrunde liegt. Was für die Wissenschaft untersuchungsfähig bleibt, sind Wirkungszusammenhänge aufgrund typischer Sachzusammenhänge, aber auch sich auftuende Zielkonflikte.

In der Bestimmung des regionalen und lokalen Güter- und Leistungsangebots versagt der Wettbewerb im Bereich der ‚reinen‘ öffentlichen Güter bzw. teilweise auch im Bereich der ‚unvollkommenen öffentlichen‘ Güter. Im Zusammenhang des Regulierungs-, Umverteilungs- und Stabilisierungswettbewerbs zeigen sich sehr unterschiedliche Bilder – der Verbraucherschutz ist eher wettbewerblich, der Arbeitnehmerschutz eher nicht wettbewerblich, und dennoch dezentral organisierbar. Der Umverteilungs- und Stabilisierungswettbewerb ist, wie oben angemerkt, speziell zu organisieren, in den Entscheidungen um diese Aufgabenerfüllungen eher zentralistisch, in der Erfüllung eher dezentral, bei entsprechenden Kooperationen.

Dass in vielen Fällen im Zusammenhang von ‚Wettbewerb und Dezentralisierung‘ gegensätzlich nur die oben erwähnte Zentralisierungsalternative gesehen wurde und wird, hängt mit der impliziten Annahme zusammen, dass Dezentralisierung stets institutionellen Wettbewerb auslöse – im Falle von Wettbewerbs- bzw. Marktversagen wiederum könne die Alternative dann nur in der Zentralisierung gesehen werden. Aus Gründen der Mobilität wie auch der Immobilität der Faktoren aber folgt bei Marktversagen nun keineswegs nur die Zentralisierungsalternative.⁹¹ Vielmehr verbleibt wegen der Immobilität betroffener Faktoren immer auch noch die Dezentralisierungsalternative – im Bereich der Güter- und Leistungsbereitstellung sowie der Regulierung (aber nur) in teilweiser Kooperation der Ebenen⁹², in den Bereichen der Umverteilung und Stabilisierung in notwendiger Kooperation, teilweise (z.B. zur Bestimmung der jeweiligen Ziele) sogar in ausschließlicher Koordination durch die zentrale Ebene.

Doch die Analogie zum marktwirtschaftlichen Wettbewerb zeigt ihre Grenzen auch in der Zielfunktion der handelnden Akteure wie auch in den ‚Ordnungen‘ (‚Wettbewerbs-‘ bzw. ‚Koordinationsordnung‘), unter denen diese handeln – der Spielraum für institutionel-

⁹¹ Wie oben angemerkt (S. 20), erscheint sie sinnvoll beim Schutz vor Protektionismus, bei hohen externen Effekten, bei economies of scale, bei adverser Selektion, bei moral hazard, beim Schutz persönlicher Freiheitsrechte.

⁹² Aus Gründen der Präferenzadäquanz, der begrenzten regionalen und lokalen räumlichen Reichweiten der Nutzen der Güter und Leistungen, der fiskalischen Äquivalenz i.w.S.

len Wettbewerb zwischen regionalen und lokalen (und selbst nationalen auf der Ebene der EU) Gebietskörperschaften ist insgesamt doch eher beschränkt.⁹³

Durch horizontale Kooperation kann jedenfalls der Wettbewerbsdruck zwischen Gebietskörperschaften einer Ebene, sofern gegeben, stark gemindert werden. In Folge treten geringere Wanderungen auf, die Steuerbasis bleibt erhalten, Innovation und Experiment bleiben aus, u.a.m. Andererseits ist zu beachten, dass Dezentralisationsvorteile selbst bei externen Effekten bzw. economies of scale realisiert werden können, wenn die dezentralen Einheiten in diesen Bereitstellungen kooperieren.

Wettbewerb und Kooperation stellen also die beiden klassischen ökonomischen Koordinationsformen auch im föderalen Kontext dar, wobei Wettbewerb ein gewisses Maß an Kooperation immer (mit-)voraussetzt, nämlich in der ‚Fassung der Wettbewerbsordnung‘.

Die Unterschiede in der Staatsauffassung, aber auch in der politischen Umsetzung und damit im praktischen Handeln führen im Weiteren zu stark divergierenden Konsequenzen in der praktischen Umsetzung von Wettbewerb bzw. Kooperation und Koordination und Dezentralisation bzw. Zentralisation bzw. Dekonzentration in der Bestimmung eines regionalen und lokalen öffentlichen Güterangebots sowie der Umverteilung und Stabilität.

In der Empirie findet man dann die verschiedensten Abstufungen und damit Konzepte der Umsetzung der ‚Mitwirkung an der politischen Willensbildung und Entscheidung‘ und ‚Mitwirkung an der Durchführung bzw. Verwaltung/Vollzug‘ vor – sie sind historisch-politisch bestimmt. So wird z.B. im schweizerischen Bundesstaat ein stärker am ‚Wettbewerb‘ orientiertes föderalistisches Konzept umgesetzt als z.B. in den Bundesstaaten Deutschland und Österreich, in denen die ‚Kooperation‘ dominiert. Deutschland und Österreich werden heute in der Literatur als ‚zentralistisch-kooperative Bundesstaaten‘⁹⁴, auf einem „weitgehenden kooperativen Föderalismus“ basierend, charakterisiert.⁹⁵ Diese drei heben sich wiederum zu einem maßgeblichen Grade von bspw. Belgien oder Spanien ab.⁹⁶

5.2 Aspekte der Verknüpfung in der Praxis

Durch die dominante Stellung und damit (oft nicht-kooperative) Koordination des Bundes sowohl in Deutschland als auch in Österreich entstand über den Finanzausgleich und daraus folgenden Transferzahlungen eine erhebliche Mitbestimmung des Bundes an der Bestimmung und Bereitstellung des regionalen und lokalen öffentlichen Güter- und Leistungsangebots. Dies gilt abgeschwächt auch für die Mitbestimmung der Bundesländer an der Bestimmung des lokalen Angebots. In Deutschland ist zudem die Einflussnahme der Bundesländer auf Bundesgesetze über den Bundesrat zu beachten. Als Ergebnis sind „weder Bund noch

⁹³ Siehe Apolte 1999: 164 ff., zu den Grenzen siehe insbesondere Kerber 1998c: 203 ff.

⁹⁴ Bis zur BVG-Novelle 1974 wurde Österreich noch von Ermacora 1983: 61 als „dezentraler Einheitsstaat“ bezeichnet.

⁹⁵ Vgl. dazu Lenk 2000: 31 ff. und Lenk 2003: 251 ff.

⁹⁶ Auf die vormals unitarischen Staaten mit umfassenderen bzw. weniger umfassenden Dezentralisierungsmaßnahmen bzw. -tendenzen, wie Frankreich, Italien oder Großbritannien, wird hier nicht eingegangen.

Länder in ihrer Finanzpolitik und Haushaltsgestaltung autonom“⁹⁷, gleiches gilt für die Gemeinden.

Empirische Befunde im Zusammenhang z.B. der Stabilitätsaufgabenerfüllung verweisen darauf, dass Kooperation bzw. Koordination („von oben“) für einen verbleibenden ‚autonomen Wettbewerbsraum‘ Notwendigkeiten sind. In Deutschland z.B. legt den Rahmen das Stabilitätsgesetz 1967 (in Österreich das Bundeshaushaltsrecht 1986). Der europäische ‚Stabilitätspakt‘ im Rahmen der WWU, der innerstaatlich ergänzt wird, vertieft die Kooperation. Derart kennen sowohl Deutschland als auch Österreich einen ‚innerstaatlichen Stabilitätspakt‘. Der österreichische Stabilitätspakt⁹⁸ z.B. lässt in der Folge ‚autonomes Handeln‘ der Körperschaften zu, wodurch sich insbesondere auf der Gemeindeebene ‚wettbewerbliche Möglichkeiten‘ hinsichtlich der ‚investiven Tätigkeiten‘ bzw. ihrer Finanzierung durch Verschuldung ergeben.⁹⁹ Dies sind Beispiele der ‚vertikalen Ordnung des horizontalen Wettbewerbs‘.

In Österreich wurde darüber hinaus im Zusammenhang des innerstaatlichen Stabilitätspakts der so genannte ‚Konsultationsmechanismus‘ eingerichtet, nach dem die Belastung einer gebietskörperschaftlichen Ebene durch die Gesetzgebung bzw. Entscheidung einer anderen nur bei beidseitigem Einverständnis erfolgen kann, ansonsten ein besonders Verfahren greift bzw. Unterlassungen Platz zu greifen haben.¹⁰⁰ Dies wäre ein Beispiel für die ‚Ordnung des vertikalen Wettbewerbs‘ oder m.a.W. eine ‚Kooperationsordnung vertikaler Art‘.

Die spezielle Intention des Konsultationsmechanismus liegt also darin, (im Unterschied zur ‚Kremser Erkenntnis‘¹⁰¹) die ‚entscheidende, verpflichtende Ebene‘ zur Finanzierung der Aufgabe anzuhalten. Damit liegt grundsätzlich die Pflicht zur Kostentragung somit zunächst bei der rechtsetzenden Gebietskörperschaft.

Die konkrete Ausgestaltung von Konsultationsmechanismus und Stabilitätspakt als institutionalisierten Verhandlungssystemen beinhaltet jedoch Ansatzpunkte, welche den prinzipi-

⁹⁷ Abromeit; Wurm 1996: 12.

⁹⁸ Der neue ‚Österreichische Stabilitätspakt für die Jahre 2001–2004‘ stammt vom 25.06.01.

⁹⁹ Der österreichische Stabilitätspakt gibt auf der Gemeindeebene keine Quoten der jährlichen Verschuldungsmöglichkeit der Einzelgemeinde vor, er bestimmt lediglich, dass die Gesamtheit der Gemeinden einen ‚ausgegliehenen Haushalt‘ erzielen muss.

¹⁰⁰ Erste ‚Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften‘ 1999: 249 ff; für eine eingehende juristische Analyse Hüttner 1999: 5 ff., für eine politisch-ökonomische Thöni; Garbislander 1999: 442 ff.; zudem Bauer 2001: 15 ff.; Hüttner 2001: 24 ff.; in neuester Interpretation und Analyse Griebler 2001: 6 ff.

¹⁰¹ ‚Kremser Erkenntnis‘, VfSlg 9507/1982 bzw. Erkenntnis 15.12.1988, VfSlg 11.939/1988; in ihm wurde festgestellt, dass „nicht derjenige zur Tragung des Aufwandes verpflichtet ist, „für den die Vollziehung erfolgt“, sondern dass derjenige, „bei dem er unmittelbar anfällt“, ihn in der Regel (d.h. mit Einschränkungen im übertragenen Wirkungsbereich hinsichtlich ‚Zweckaufwand‘) auch endgültig zu tragen hat, d.h. „derjenige, der im Vollzug tätig wird“ (unabhängig von eigenem oder übertragenem Wirkungsbereich bzw. hoheitlichem oder privatwirtschaftlichem Bereich).

ellen Zielvorstellungen entgegenwirken könnten. Diese Implikationen betreffen insbesondere

- ein mögliches Demokratie- und Transparenzdefizit;
- eine Tendenz zu Minimallösungen, falls das finanzielle Ausgleichssystem ineffizient ist bzw. vom politischen Entscheidungsprozess verzerrt wird (beispielsweise durch gegenseitiges Misstrauen der Gebietskörperschaften);
- Anreize für strategisches Verhalten bzw. Trittbrettfahrerverhalten zur Erzielung von Sondervorteilen (insbesondere der Gemeinden).

Lassen sich auch wirklich zielführende Aussagen über Lehre und Konsequenzen dieses ‚österreichischen Weges‘ natürlich erst ex-post und somit nach einer gewissen Periode praktischer Erfahrungen treffen, so werden dennoch bereits jetzt Stimmen laut, die seine ‚Schutzfunktion‘ in Frage stellen und eine Überleitung in ‚Rechtskonsequenzen‘ verlangen.¹⁰²

Damit ist das Ergebnis eines ‚zentralistisch-kooperativen Bundesstaates‘ aber, wie oben bereits angemerkt, nicht Zufall einer historischen Entwicklung, sondern, wenngleich auch mit Abstrichen, politische Willensbekundung des Verfassungsgebers, aber auch der „gewollten Mitbestimmung und Mitfinanzierung der einen Ebene an der/den anderen“.¹⁰³

Auf Grund aber der Defizite des Finanzausgleichs im Abbau der Zentralisierungs- und Verflechtungstendenzen und der dadurch eingetretenen Folgeerscheinungen, wie z.B. hoher Kooperationsgrad, fordern viele Stimmen in Deutschland, weniger in Österreich, eine Umorientierung in Richtung auf ‚mehr Wettbewerbsföderalismus‘, unterliegen aber dabei oftmals dem ‚Dezentralisierungsbias‘.¹⁰⁴ Dennoch, zerlegt man die Aufgaben in ‚Teilaufgaben‘ und ‚Teilfinanzierungsbereiche‘, so scheinen jedenfalls dezentralere Lösungen (als gegeben) möglich.

Greift man die oben referierten verschiedenen Grade der Dezentralisation auf, so würde man z.B. im Zuge der Zielsetzung ‚Entflechtung auf Bundesebene‘ stärker auf ‚Rahmengesetze‘ übergehen oder auf Länder- und Gemeindeebene neben eine ‚verwaltungsautonome Aufgabenerfüllung‘ ein ‚Zuschlagsrecht‘, mindestens aber ein ‚Hebesatzrecht‘ stellen – insgesamt also eine ‚dezentralere Vermischung‘ verschiedener ‚Hoheiten bzw. Autonomien dort vornehmen, wo die Zentralisierung bereits sehr weit gegangen ist (vor allem im ‚Gesetzgebungsbereich‘) und keine ausschließliche Aufgabenerfüllung und Finanzierung durch eine Ebene alleine zielgerichtet erscheint‘.

Damit sei neuerdings wiederholt, was bereits sehr oft aufgezeigt wurde.¹⁰⁵ Die ‚Gesetzgebungshoheit‘ bedeutet mehr an Autonomie als die ‚Verwaltungshoheit‘. Die ‚ausschließli-

¹⁰² Siehe Podiumsdiskussion: ‚Österreich-Konvent – Zukunft der Städte sichern‘, 53. Österreichischer Städtetag, Linz 6/2003, abgedruckt in ÖGZ 7: 69 ff., insbes. 74 f.

¹⁰³ Siehe dazu die Ausführungen zu Deutschland bei Wagner 2000: 4 f.

¹⁰⁴ Siehe dazu die Äußerungen der Friedrich-Naumann-Stiftung 1998a, des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung 7/2000 sowie die Äußerungen aus Bayern, Baden-Württemberg, Hessen im Zusammenhang der Verfassungsklagen.

¹⁰⁵ Thöni 1974: 31 ff., insbesondere auch 1986: 69 ff. und in nachfolgenden Publikationen.

che Steuergesetzgebungshoheit' wiederum bedeutet mehr an Autonomie als die ‚Ertrags-hoheit bei Verbundsteuern‘. Aber auch die ‚Ertragshoheit bei Verbundsteuern‘ bedeutet mehr an Autonomie als der ‚Empfang von intergouvernementalen Transferzahlungen‘, selbst jener in ‚Blockform‘, insbesondere aber als jene in „zweckgebundener Form“. Man stärkt dadurch, wenn auch nur graduell, die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder, aber auch der Gemeinden.

6. Schlussbemerkungen

Die Ausführungen verweisen auf verschiedene Ausgestaltungsformen des Verhältnisses von Wettbewerb und Kooperation in föderativen Staaten vor dem Hintergrund unterschiedlicher Formen der Bestimmung eines regionalen und lokalen öffentlichen Güterangebots.

Hinsichtlich der vertikalen Aufgabenerfüllung sind räumliche und funktionelle Föderalismuskonzepte, in verschiedenen Autonomiegraden sich ausdrückend, zu beachten und ist das Subsidiaritätsprinzip von besonderer Bedeutung. Vor dem ‚Dezentralisierungsbias‘ ist zu warnen – es ist nicht von vorneherein mit ‚dezentraler‘ die ‚effiziente‘ Lösung zu verbinden. Sind die Argumente der Präferenzadäquanz durchaus bedeutend, so sind doch über sie hinaus noch eine Vielzahl anderer Kriterien mitzubewerten. Zentralisation mag dann in manchen Fällen geeigneter als Dezentralisation sein, wie in manch anderen Fällen die Dezentralisation die geeignetere Lösung darstellen mag. Es ist also der Einzelfall umfassend – und dies nicht nur aus ökonomischer bzw. politisch-ökonomischer Sicht – zu evaluieren, bevor Aufgaben und ihre Finanzierung zugewiesen werden.

Die Kriterien der ökonomischen Theorie des Föderalismus liefern einen ersten, normativen Bezugsraster für die Zuordnung von Aufgabenerfüllungen an unterschiedliche Ebenen. Probleme zeigen sich dabei in der Quantifizierung und Bewertung der ‚Kosten‘ und ‚Nutzen‘ vieler dieser Kriterien, die erst in einer Zusammenschau eine ‚richtige‘ (ökonomische bzw. politisch-ökonomische) Einschätzung der Zuordnung einer Aufgabenerfüllung erlauben.

Probleme bereiten auch die ‚trade-offs‘ zwischen allokativen, distributiven und stabilitätsorientierten Aspekten der Bereitstellungszuordnung, die es zu vereinbaren gilt.

Die Diskussion der verschiedenen ‚institutionellen Wettbewerbsarten‘ (in der Güter und Leistungsbereitstellung, in der Regulierung, in der Umverteilung und Stabilitätspolitik) verweist darauf, dass nur allzu oft eine zu optimistische Einschätzung der Möglichkeiten des ‚institutionellen bzw. föderalen Wettbewerbs‘ erfolgt. Ist jedoch föderaler Wettbewerb möglich und gewollt, dann kann er sich nicht selbst überlassen werden. In Analogie zum privatwirtschaftlichen Wettbewerb sind Regeln und Institutionen bzw. eine ‚Ordnung‘ für ein markt- bzw. wettbewerbskonformes Verhalten vorzukehren – dies neben den allokativen Marktversagensgründen vor allem auch aus umverteilungs- und stabilitätspolitischen Gründen.

Die ‚Forderung‘ nach Zentralisierung der Umverteilungs- und Stabilitätspolitik scheint jedoch nicht differenziert genug aufbereitet – die ‚Notwendigkeit der ausschließlichen Zentralisierung‘ ist jedenfalls prinzipiell in Frage zu stellen.

In diesem Zusammenhang gilt es auch die Differenzierungsnotwendigkeit zwischen institutionellem Wettbewerb und Dezentralisierung zu bedenken. Nicht jede Dezentralisierung ermöglicht Wettbewerb, vielmehr ist Dezentralisierung auch dort möglich, wo Wettbewerb unmöglich ist.

Dann kann es auch durchaus sinnvoll sein, horizontale Kooperationen zur effizienteren Bereitstellung von Güter- und Leistungsangeboten einzugehen.

Kooperation in Bezug auf ‚Ordnungen‘ ist Voraussetzung für den Wettbewerb. Damit ist zwischen Wettbewerb bzw. Autonomie und Kooperation jedenfalls ein ‚trade-off‘ aufzulösen. Wo der optimale Kompromiss gegeben ist, wird durch das jeweils zu definierende ‚föderalistische Konzept‘ bestimmt und kann je nach Evaluation von Institution zu Institution, von Land zu Land unterschiedlich sein.

Letztlich verbleibt, was U. Hicks¹⁰⁶ folgendermaßen ausdrückt: „If we adhere strictly to the position that the objective of federation is to establish and maintain a polity where government by the people produces at one and the same time strong self-conscious national organisation and also keeps intact the rights and cultures of the units as enshrined in the Constitution, than any deviation from such a polity must be accounted failure. The basis of this philosophy is unassailable, but there are many acceptable degrees of change and adjustment which can be tolerated without destroying the federal framework.“ Auch in einer schnelllebigen dynamischen Zeit muss die föderalistische Ordnung definierbar bleiben. Die Definition der(s) jeweiligen Ordnung bzw. Konzepts ist und bleibt Aufgabe der Politiker.

Literatur

- Abromeit, H.; Wurm, F. X. (1996): Der bundesdeutsche Föderalismus – Entwicklung und neue Herausforderungen. In: U. Andersen (Hrsg.): Föderalismus in Deutschland. Neue Herausforderungen, Schwalbach/Ts., S. 10–23.
- Apolte, Th. (1999): Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems. Tübingen.
- Badelt, Ch. (Hrsg.) (1997): Handbuch der Nonprofit Organisation. 2. Aufl. Stuttgart.
- Besley, T.; Case, A. (1995): Incumbent Behaviour: Vote Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition. In: AER 85, S. 25–45.
- Bauer, H. (2001): Finanzausgleich in Österreich – eine Einleitung. In: Österreichischer Gemeindebund u.a. (Hrsg.): Finanzausgleich 2001 – Das Handbuch für die Praxis. Wien, S. 15–19.
- Battisti, S. (1987): Freiheit und Bindung. Berlin.
- Benz, A.; Scharpf, F. W.; Zintl, R. (1992): Horizontale Politikverflechtung – zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt a.M.
- Blankart, Ch. B. (1998): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. 3. Aufl. München.
- Breton, A. (1974): The Economic Theory of Representative Government. Chicago.
- Breton, A. (1991): The Existence and Stability of Interjurisdictional Competition. In: D. A. Kenyon; J. Kincaid (Hrsg.): Competition among States and Local Governments. Washington, D.C., S. 37–56.
- Breton, A. (1996): Competitive governments – An Economic Theory of Politics and Public Finance. Cambridge u.a.

¹⁰⁶ Hicks 1978: 9.

- Breton, A.; Scott, A. (1977): The Assignment Problem in Federal Structures. In: M. Feldstein; R. P. Inman (Hrsg.): *The Economics of Public Services*. London, Basingstoke, S. 344–357.
- Breton, A.; Scott, A. (1978): *The Economic Constitution of Federal States*. Toronto u.a.
- Breton, A.; Scott, A. (1980): *The Design of Federations*. Montreal.
- Buchanan, J. M. (1974): Who should distribute what in a Federal System? In: H. M. Hochmann; G. E. Peterson (Hrsg.): *Redistribution through Public Choice*. New York, S. 22–41.
- Donges, J. B.; Eekhoff, J.; Hellwig, M.; Möschel, W.; Neumann, M. J. M.; Sievert, O. (2000): *Die föderative Ordnung in Not*. Bad Homburg.
- Döring, T. (1997): *Subsidiarität und Umweltpolitik in der Europäischen Union*. Marburg.
- Döring, T.; Stahl, D. (1999): Räumliche Aspekte der föderalen Aufgabenverteilung, der Finanzverfassung und der Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover. Nr. 256.
- Ehrlicher, W. (1980): Finanzausgleich III: Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. In: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Bd. 2. Stuttgart u.a., S. 662–689.
- Eichenberger, R. (1996): Eine „fünfte Freiheit“ für Europa: Stärkung des politischen Wettbewerbs durch „FOCJ“. In: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 45, S. 110–130.
- Engel, Ch. (1991): Regionen in der Europäischen Gemeinschaft: Eine integrationspolitische Rollensuche. In: *Integration* 14, S. 9–20.
- Ermacora, F. (1983): Die österreichische Bundesstaatlichkeit – Geschichte, Theorie und Praxis. In: A. Mock.; H. Schambeck. (Hrsg.): *Bundesstaat Heute*. Wien, S. 58–70.
- Esterbauer, F.; Thöni, E. (1981): *Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis*. Wien.
- Evers, T. (1994): *Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Baden-Baden.
- Fisher, R. C. (1991): Interjurisdictional Competition: A Summary Perspective and Agenda for Research. In: D.A. Kenyon; J. Kincaid (Hrsg.): *Competition among States and Local Governments*. Washington, D.C., S. 261–274.
- Frey, B. S. (2002): Liliput oder Leviathan? In: *PWP – Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 3, S. 363–375.
- Frey, B.; Eichenberger, R. (1995): Competition Among Jurisdictions: The Idea of FOCJ. In: L. Gerken (Hrsg.): *Europa zwischen Systemwettbewerb und Harmonisierung. Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität*. Berlin, S. 209–229.
- Fuest, C. (2001): Europäische Steuerpolitik: Zwischen Harmonisierung und Wettbewerb. In: R. Ohr; T. Theurl (Hrsg.): *Kompodium Europäische Wirtschaftspolitik*. München, S. 469–499.
- Gerken, L. (1995): Institutional Competition. An Orientative Framework. In: ders. (Hrsg.): *Competition Among Institutions*. Houndsmill, S. 1–31.
- Geske, O. E. (1998): Eine neue Finanzverfassung zur Wiederherstellung eines strikten Konnexitätsprinzips? In: *Wirtschaftsdienst* 9, S. 556–564.
- Griebler, D. (2001): Der Österreichische Stabilitätspakt 2001 für die Jahre 2001 bis 2004. In: *Österreichische Gemeindezeitung (ÖGZ)* 8, S. 6–12.
- Gundlach, G. (Hrsg.) (1960): *Die sozialen Rundschreiben Leos XIII und Pius XI*. 3. Aufl. Paderborn.
- Herrmann-Pillath, C. (2002a): *Grundriß der Evolutionsökonomik*. München.
- Herrmann-Pillath, C. (2002b): *Grundriß der Evolutionsökonomik*. 2. Teil (Internetversion). In: <http://www.evolutionaryeconomics.net>.
- Hicks, U. (1978): *Federalism – Failure & Success, A Comparative Study*. London, Basingstoke.
- Hirschman, A. O. (1970): *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge (Mass.); deutsche Übersetzung: ders. (1974): *Abwanderung und Widerspruch*: Tübingen.
- Hummer, W. (1992): Subsidiarität und Föderalismus als Strukturprinzipien der Europäischen Gemeinschaften? In: *Zeitschrift für Rechtsvergleichung, Internationales Privatrecht und Europarecht*, S. 81–91.

- Hüttner, B. (1999): Konsultationsmechanismus – Kosten rechtsetzender Maßnahmen – Stabilitätspakt. In: Österreichische Gemeindezeitung (ÖGZ) 1, S. 5–12.
- Hüttner, B. (2001): Verfassungsrechtliche Grundlagen des Finanzausgleichs. In: Österreichischer Gemeindebund u.a. (Hrsg.): Finanzausgleich 2001 – Das Handbuch für die Praxis. Wien, S. 23–31.
- Ischia, H. (2002): Eine politökonomische Analyse des Spannungsfeldes zwischen Zentralisierung und Subsidiarität in den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Nizza. Diss. Innsbruck.
- Jansen, St. A. (2000): Konkurrenz der Konkurrenz – Co-opetition: Die Form der Konkurrenz. In: St. A. Jansen; St. Schleissing (Hrsg.): Konkurrenz und Kooperation – Interdisziplinäre Zugänge zur Theorie der Co-opetition. Marburg, S. 13–63.
- Kerber, W. (1998a): Bildung, Forschung und Entwicklung: Grenzen staatlicher Politik aus der Perspektive des internationalen Wettbewerbs. In: D. Cassel (Hrsg.): 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Stuttgart, S. 321–365.
- Kerber, W. (1998b): Die EU-Beihilfenkontrolle als Wettbewerbsordnung: Probleme aus der Perspektive des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen. In: D. Cassel (Hrsg.): Europäische Integration als ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe. Berlin, S. 37–74.
- Kerber, W. (1998c): Zum Problem einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb. In: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 17, S. 199–230.
- Kerber, W. (1998d): Weiterentwicklung der gesellschaftlichen Wissensbasis. In: P. Klemmer; D. Becker-Soest; R. Wink (Hrsg.): Liberale Grundrisse einer zukunftsfähigen Gesellschaft. Baden-Baden, S. 117–134.
- Kerber, W. (2000): Wettbewerbsordnung für den interjurisdiktionellen Wettbewerb. In: WiSt 7, S. 368–371.
- Kerber, W. (2003): Wettbewerbsföderalismus als Integrationskonzept für die Europäische Union. In: PWP – Perspektiven der Wirtschaftspolitik 4, S. 43–64.
- Kirsch, G. (1977): Einleitung. In: ders. (Hrsg.): Föderalismus. Stuttgart, New York, S. 1–14.
- Kisker, G. (1971): Kooperation im Bundesstaat. Tübingen.
- Koman, A. (2003): Öffentliche Dienstleistungen: Von der klassischen Vergabe bis in Grauzonen. In: Österreichische Gemeindezeitung (ÖGZ) 7, S. 40–42.
- Kroll, T. (2000): Das Bundesverfassungsgericht setzt „Maßstäbe“ – Wie geht es nun weiter im Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern? In: Steuer und Wirtschaft (StuW), S. 45–80.
- Lauffer, H. (1996): Zur Situation des deutschen Föderalismus. In: G. Ammon u.a. (Hrsg.): Föderalismus und Zentralismus: Europas Zukunft zwischen dem deutschen und dem französischen Modell. Baden-Baden, S. 45–53.
- Lenk, T. (2000): Kooperativer Föderalismus – Wettbewerbsorientierter Föderalismus. In: Gesellschaft für Rechtspolitik Trier (Hrsg.): Bitburger Gespräche. Jahrbuch 1999-II. München, S. 31–51.
- Lenk, T. (2003): Finanzausgleich und Solidarpakt II. In: WISU 2, S. 245–254.
- Mankiw, N. G. (1999): Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. Stuttgart.
- McGuire, Th. J. (1991): Federal Aid to States and Localities and the Appropriate Competitive Framework. In: D. A. Kenyon; J. Kincaid (Hrsg.): Competition among States and Local Governments. Washington, D.C., S. 153–166.
- Musgrave, P. B. (1991): Merits and Demerits of Fiscal Competition. In: R. Prud'homme (Hrsg.): Public Finance with Several Levels of Government – Finances Publiques Avec Plusieurs Niveaux de Gouvernement. Brussels, S. 281–297.
- Musgrave, R. A. (1959): The Theory of Public Finance. New York u.a.
- Mussler, W. (1998): Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft im Wandel. Baden-Baden.
- Nowotny, E. (1999): Der öffentliche Sektor. 4. Aufl. Berlin u.a.

- Oates, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York u.a.
- Oates, W. E. (2002): *Fiscal and Regulatory Competition: Theory and Evidence*. In: *PWP – Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 3, S. 377–390.
- Oates, W. E.; Schwab, R.M. (1991): *The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition*. In: D. A. Kenyon; J. Kincaid (Hrsg.): *Competition among States and Local Governments*. Washington, D.C., S. 127–145.
- Obwexer, W. (2001): *Der Vertrag von Nizza*. In: *ecolex* 12, S. 324–330.
- Olson, M. Jr. (1969): *The Principle of „Fiscal Equivalence“: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government*. In: *AER* 59, S. 479–487.
- Pernthaler, P. (1986): *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*. Wien, New York.
- Pfaundler, R. (1958): *Die Finanzausgleichsgesetzgebung 1948/1958*. 2. Aufl. Wien
- Pieper, St. U. (1994): *Subsidiarität: Ein Beitrag zur Begrenzung der Gemeinschaftskompetenzen*. Köln u.a.
- Pitlik, H. (1997): *Politische Ökonomie des Föderalismus*. Frankfurt a.M. u.a.
- Rinsche, G. (1994): *Subsidiaritätsprinzip und Politische Union*. In: *Wirtschaftspolitische Blätter* 41, S. 128–133.
- Rosenfeld, M. T. W. (1999a): *Wo stehen wir mit dem kooperativen Föderalismus in Deutschland?* In: *Beihefte der Konjunkturpolitik – Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung* 49, S. 55–101.
- Rosenfeld, M. T. W. (1999b): *Mehr Eigenverantwortung durch Entflechtung?* In: C. Hüttig; F. Nägele (Hrsg.): *Verflochten und verschuldet – Zum (finanz-)politischen Reformbedarf des deutschen Föderalismus in Europa*. Loccum, S. 244–270.
- Rossmann, B. (2002): *Herausforderungen und Reformoptionen für den Finanzausgleich in Österreich*. In: ders. (Hrsg.): *Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven*. Wien, S. 123–141.
- Samuelson, P. A. (1954): *The Pure Theory of Public Expenditure*. In: *The Review of Economics and Statistics* 36, S. 387–389.
- Samuelson, P. A. (1955): *Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure*. In: *The Review of Economics and Statistics* 37, S. 350–356.
- Sauerland, D. (2000): *Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen, Ein Modellvergleich*. In: *WiSt* 2, S. 90–95.
- Schmidt, A. (2001): *Europäische Wettbewerbspolitik: Ordnungspolitische Weichenstellungen*. In: R. Ohr; T. Theurl (Hrsg.): *Kompendium Europäische Wirtschaftspolitik*. München, S. 365–416.
- Schohaj, R. (2003): *Notifizierung von Beihilfen: Grünbuch zu den Leistungen der Daseinsvorsorge*. In: *Österreichische Gemeindezeitung (ÖGZ)* 7, S. 36–39.
- Sinn, H.-W. (1990): *Tax Harmonization and Tax Competition in Europe*. In: *European Economic Review* 34, S. 489–504.
- Sinn, H.-W. (1996): *The Subsidiarity Principle and Market Failure in Systems Competition*. NBER Working Paper 5411.
- Sinn, H.-W. (1997): *The Selection Principle and the Market Failure in Systems Competition*. In: *JPE* 66, S. 247–274.
- Sinn, H.-W. (2002): *Der neue Systemwettbewerb*. In: *PWP – Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 3, S. 391–407.
- Smekal, Ch.; Thöni, E. (2000): *Österreichs Föderalismus zu teuer? Föderalismus-Dok. 8*. Innsbruck.
- Spiazzi, R. M. (Hrsg.) (1954): *Divi Thomae Aquinatis Opuscula Philosophica*. Turin, Rom.
- Stahl, D. (2000): *Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern – Ökonomische Kriterien und Bewertung ausgewählter Reformvorschläge*. Marburg.
- Straubhaar, Th. (1995): *Ein Europa des funktionalen Föderalismus: Mehr als nur ein Denkmodell*. In: *ORDO – Jahrbuch f. d. Ordnung v. Wirtschaft und Gesellschaft* 46. Stuttgart, S. 185–202.

- Thöni, E. (1974): Finanzielle Autonomie und Transferzahlungen zwischen Gebietskörperschaften. In: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 15, S. 31–47.
- Thöni, E. (1975): Ist die Zentralisierung von Staatsaufgaben ökonomisch gerechtfertigt? In: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 16, S. 181–195.
- Thöni, E. (1986): Politökonomische Theorie des Föderalismus – eine kritische Bestandsaufnahme. Baden-Baden.
- Thöni, E. (1991): Koordinationserfordernisse und -probleme der „eigenen Steuern“ der Länder und Gemeinden im Bundesstaat – einige finanzwissenschaftliche Anmerkungen. In: M. Gantner (Hrsg.): Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens. Wien, S. 362–370.
- Thöni, E. (1994): The Consequences of Subsidiarity in the Maastricht Treaty for Fiscal Federalism. In: S. Urban (Hrsg.): Europe's Economic Future, Aspirations and Realities. Wiesbaden, S. 77–92.
- Thöni, E. (2002a): Der Stellenwert des Finanzausgleichs: Reformdruck, Problemstellung und internationale Perspektive. In: B. Rossmann (Hrsg.): Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven. Wien, S. 9–20.
- Thöni, E. (2002b): Privatisierung von Infrastruktur und Dienstleistungen: Konsequenzen für die Raumplanung. In: FORUM Raumplanung 1, S. 6–13.
- Thöni, E. (2002c): Die Reform des österreichischen Finanzausgleichs unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden. In: E. Theurl, E. Thöni (Hrsg.): Zukunftsperspektiven der Finanzierung öffentlicher Aufgaben. Wien 2002, S. 133–154.
- Thöni, E.; Ciresa, M. (1990): Österreich und das Beihilfenaufsichtsrecht der EG. Wien.
- Thöni, E.; Garbislander, St. (1999): Konsultationsmechanismus und Stabilitätspakt im Bundesstaat. In: Wirtschaftsdienst 79, S. 442–448.
- Tiebout, Ch. M. (1956): A pure theory of local expenditures. In: JPE 64, S. 416–424.
- Tiebout, Ch. M. (1961): An Economic Theory of Fiscal Decentralization. In: Public Finances: Needs, Sources and Utilization. NBER. Washington, D.C., S. 79–96.
- Vanberg, V.; Buchanan, J. M. (1991): Constitutional Choice, Rational Ignorance and the Limits of Reason. In: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 10, S. 61–78.
- Varian, H. R. (1999): Intermediate Microeconomics – A Modern Approach. 5th ed. New York, London.
- Vaubel, R. (1992): Die Politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft. In: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 11, S. 30–65.
- Von Hagen, J. (1993): Monetary Union and Fiscal Union: A Perspective from Fiscal Federalism. In: P. R. Masson; M. R. Taylor (Hrsg.): Policy Issues in the Operation of Currency Unions. Cambridge, S. 264–296.
- Wagner, B. (2000): Der Finanzausgleich und die Grundlagen des Föderalismus in Deutschland. In: <http://www.hausarbeiten.de/cgi-bin/superDBdruck.pl/archiv/politologie/pol-o-finanzausg>.
- Wißgott, F. X. (1970): Der Finanzausgleich in Österreich. In: C. A. Andreae (Hrsg.): Handbuch der österreichischen Finanzwirtschaft. Innsbruck, Wien, München, S. 59–73.
- Zimmermann, H. (1983): Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs. In: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. IV. 3. Aufl. S. 3–52.
- Zimmermann, H. (1999): Kommunalfinanzen. Baden-Baden.
- Zimmermann, H.; Henke, K.-D. (2001): Finanzwissenschaft. 8. Aufl. München.

Materialien:

- Arbeitsgruppe „Public Health“ im WZB (2002): Korporatismus und Wettbewerb. In: WZB-Mitteilungen 96, S. 32–35.
- Arbeitskreis II „Kommunale Leistungen im Wettbewerb“ des 53. Österreichischen Städtetages, Linz 6/2003. In: Österreichische Gemeindezeitung (ÖGZ) 7, S. 31–47.
- Bertelsmann Stiftung; Heinz Nixdorf Stiftung; Ludwig-Erhard-Stiftung – Reformkommission Soziale Marktwirtschaft (1998): Reform der Finanzverfassung.

- Bundesministerium der Finanzen (1.1.2002): Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (FAG). In: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage10059/Finanzausgleichsgesetz.pdf>.
- Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (BR Deutschland): Urteil des Zweiten Senats zum Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz), 2 BvF 2, 3/98, 1, 2/99 v. 11.11.1999.
- Bundesverfassungsgesetz v. 21. Jänner 1948 über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften (Finanz-Verfassungsgesetz 1948 – F-VG 1948, BGBl. 1948/45).
- Duden 5 – Das Fremdwörterbuch 1974.
- Europäischer Konvent (2003): Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. In: <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=DE>, EXTRAS, Schlüsselbegriffe.
- Europäischer Konvent (2003): Entwurf ‚Vertrag über eine Verfassung für Europa‘ v. 13.6. und 10.7.2003. In: <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=DE>, DOKUMENTE, Dokumente.
- Europäisches Parlament (1984): Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union, Fassung 14. Februar 1984, ABl. EG 1984, Nr. C 77, S. 33–53.
- Friedrich-Naumann-Stiftung (1998a): Wider die Erstarrung in unserem Staat – Für eine Erneuerung des Föderalismus. In: <http://www.fnst.de/libinst/publikationen/positionspapiere/erstarrung>.
- Friedrich-Naumann-Stiftung (1998b): Für eine Neuordnung der Finanzverantwortung von Bund und Ländern, Bonn, Königswinter.
- IFÖ – Institut für Föderalismus (2003): Informationsblatt 3, Innsbruck.
- Österreichische Finanzverwaltung, Amtsblatt 1996, Teil 51/96: Finanzausgleichsgesetz 1997, Wien, 369–449.
- Österreichischer Stabilitätspakt für die Jahre 2001 bis 2004 vom 25.06.01.
- Podiumsdiskussion: ‚Österreich-Konvent – Zukunft der Städte sichern‘, 53. Österreichischer Städtetag, Linz 6/2003, abgedruckt in: Österreichische Gemeindezeitung (ÖGZ) 7, S. 69–76.
- Prodi, R.: Rede vor dem Europäischen Parlament, 15.2.2000.
- Protokoll (der EU, E. Th.) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. In: <http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/selected/livre345.html>.
- Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl. I Nr. 35/1999. Wien, S. 249–252.
- Verfassungsgerichtshof (Österreich): „Kremser Erkenntnis“, VfSlg 9507/1982 bzw. Erkenntnis 15.12.1988, VfSlg 11.939/1988.
- Vertrag von Paris über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 1951 („EGKS-Vertrag“).
- Vertrag von Maastricht über die Europäische Union (EU) 1991 („EU- oder Maastricht-Vertrag“).
- Vertrag von Amsterdam zur Änderung und Ergänzung der Verträge, auf denen die EU beruht 1997 („Amsterdam-Vertrag“).
- WamS – Welt am Sonntag v. 17.8.2003: Alle Bundesländer für einen Umbau der Verfassung (G. Lachmann, F. Weckbach-Mara), S. 2.
- Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2000): Nationale und internationale Perspektiven des Föderalismus, Wirtschaftsforum 2000, ZEWnews 7/2000. In: <http://www.zew.de/de/publikationen/zewnews/0700/art01.htm>.